

EL SECTOR DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA

Isabel Argimón, Ángel Luis Gómez,
Pablo Hernández de Cos
y Francisco Martí

Banco de España - Servicio de Estudios
Estudios Económicos, nº 68 - 1999

Este documento contiene gráficos vinculados. Para verlos, sitúese sobre el texto “ver gráfico...” que aparece en su lugar y pulse el botón izquierdo del ratón. Para continuar la lectura del documento, vuelva a pulsar el botón izquierdo del ratón.

EL SECTOR DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA

Isabel Argimón, Ángel Luis Gómez,
Pablo Hernández de Cos
y Francisco Martí

El Banco de España, al publicar esta serie, pretende facilitar la difusión de estudios de interés que contribuyan al mejor conocimiento de la economía española.

Los análisis, opiniones y conclusiones de estas investigaciones representan las ideas de los autores, con las que no necesariamente coincide el Banco de España.

El Banco de España difunde sus informes más importantes, así como los Indicadores económicos, a través de las redes INTERNET e INFOVÍA.PLUS en la dirección <http://www.bde.es>.

ISSN: 0213-2699

ISBN: 84-7793-680-3

Depósito legal: M. 33205-1999

Imprenta del Banco de España

ÍNDICE

	<i>Páginas</i>
INTRODUCCIÓN.....	9
I. LA INCIDENCIA DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL SOBRE LA ECONOMÍA	13
I.1. Efectos estabilizadores y sobre el crecimiento del sector público en España	14
I.1.1. Marco teórico	14
I.1.2. Evidencia empírica	15
I.2. Incidencia redistributiva del sector público en España.	21
I.2.1. La medición	21
I.2.2. Incidencia redistributiva de la imposición en España.....	25
I.2.3. Incidencia redistributiva del gasto público en España	29
I.3. Efectos del sector público español sobre la eficiencia.	33
I.3.1. Efectos sobre el mercado de trabajo	33
I.3.2. Efectos sobre la evasión fiscal	35
I.3.3. Efectos sobre el ahorro	36
I.3.4. Efectos sobre la inversión privada y la competitividad	37
I.4. Conclusiones.....	38
APÉNDICE I.1. INDICADORES DE ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL.....	40
II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y RASGOS BÁSICOS DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL	47
II.1. Introducción	47
II.2. La incipiente modernización de la Hacienda Pública española a partir de 1959	50

	<u>Páginas</u>
II.3. El período 1975-1985: la rápida expansión del sector público español	63
II.4. El período 1986-1993: de la entrada en la CEE al primer Programa de Convergencia.....	76
II.5. El período 1994-1998: del primer Programa de Convergencia a la entrada en la Unión Económica y Monetaria	86
III. EL ANÁLISIS DE COYUNTURA DEL SECTOR ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	95
III.1. Introducción.....	95
III.2. Los subsectores en las cuentas de las Administraciones Públicas: la información estadística	97
III.2.1. Sector Administraciones Públicas	98
III.2.2. Subsectores Administraciones Centrales y Seguridad Social.....	100
III.2.2.1. Ejecución presupuestaria del Estado	102
III.2.2.2. Ejecución presupuestaria de los Organismos Autónomos.....	104
III.2.2.3. Ejecución presupuestaria de la Seguridad Social (Entidades Gestoras y Mutuas de Accidentes de Trabajo).....	105
III.2.3. Subsector Administraciones Territoriales....	105
III.3. El seguimiento coyuntural de la actuación de las Administraciones Públicas.....	106
III.3.1. Los grandes agregados.....	107
III.3.1.1. Ingresos fiscales	109
III.3.1.1.1. Los impuestos ligados a la producción y a la importación.....	109
III.3.1.1.2. Los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio.....	113
III.3.1.1.3. Las cotizaciones sociales	115
III.3.1.1.4. Impuestos sobre el capital	118
III.3.1.2. Otros ingresos y transferencias corrientes	118

	<u>Páginas</u>
III.3.1.3. Transferencias corrientes pagadas .	121
III.3.1.3.1. Prestaciones sociales. .	122
III.3.1.3.2. Las subvenciones de explotación	125
III.3.1.3.3. La carga de intereses de la deuda pública. . .	126
III.3.1.3.4. Otras transferencias corrientes	128
III.3.1.4. La demanda directa de bienes y servicios	129
III.3.1.4.1. Consumo público.	129
III.3.1.4.2. La inversión pública . .	131
III.3.1.5. Transferencias de capital	132
III.3.1.5.1. Transferencias de capital recibidas	132
III.3.1.5.2. Transferencias de capital pagadas.	132
III.3.2. Los capítulos presupuestarios	134
III.3.2.1. Capítulos de ingresos	134
III.3.2.2. Capítulos de gastos.	136
APÉNDICE III.1. DEFINICIÓN DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO: EL PIB FISCAL.	137
APÉNDICE III.2. COTIZACIONES Y PRESTACIONES SOCIALES EN EL MARCO DE LA CONTABILIDAD NACIONAL	140
III.2.1. El marco de la <i>Contabilidad Nacional</i>	140
III.2.2. Esquema simplificado de los flujos de cotizaciones y prestaciones.	140
III.2.3. El marco contable	144
BIBLIOGRAFÍA	151

INTRODUCCIÓN

En las economías occidentales, entre ellas la española, la actividad desarrollada por el sector público abarca un número elevado de áreas, que se ha ido ampliando a lo largo del tiempo, especialmente en la segunda mitad del siglo XX. En la actualidad, el sector público no se limita a la provisión de servicios públicos, sino que, entre otras actuaciones, interviene también en la provisión pública de bienes privados, desarrolla una política muy activa de redistribución de rentas, realiza actuaciones adscritas a la actividad empresarial y regula el funcionamiento de los mercados.

El análisis de la actividad del sector público es, por tanto, imprescindible para conocer el funcionamiento de la economía, ya que su incidencia se manifiesta en prácticamente todas las áreas económicas. Desde una perspectiva macroeconómica, el consumo y la inversión públicos aparecen como variables que configuran directamente la demanda nacional. Sin embargo, la incidencia indirecta del sector público puede tener una relevancia nada desdeñable. En concreto, la estructura del sistema fiscal, las políticas de gasto público o la cuantía y la forma de financiación de los déficit públicos, pueden afectar, entre otros factores, a la renta disponible de los agentes, la estructura de costes, el nivel de precios y la inflación o la productividad de la economía, y, por tanto, influir sobre las decisiones de consumo, ahorro e inversión privados, el equilibrio exterior y, en fin, el crecimiento económico.

Por otro lado, desde el punto de vista de un banco central, la ejecución de la política monetaria requiere un conocimiento profundo del desarrollo de la política fiscal y, especialmente, de sus necesidades de financiación y su impacto sobre la liquidez del sistema. En este sentido, en España, la presentación al Parlamento de los Presupuestos Generales del Estado para el año t tiene lugar antes de octubre del año $t-1$. Por lo tanto, en el pasado, cuando se diseñaban y anunciaban los objetivos monetarios para el año t , normalmente a finales del año $t-1$, el Presupuesto ya había sido parcialmente debatido y, en cualquier caso, se conocían sus líneas principales. Con este calendario, la valoración del Presupuesto y, sobre

todo, de su incidencia sobre el resto de los agentes económicos podía tenerse en cuenta e integrarse en el diseño de la política monetaria. En el ámbito de la Unión Económica y Monetaria (UEM), el seguimiento de las políticas fiscales de los países que la integran será también crucial para que el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) evalúe adecuadamente la situación económica y financiera del área y, por tanto, para la toma de decisiones de política monetaria.

El principal objetivo de este libro es reunir los elementos disponibles para analizar detalladamente la evolución del sector público y de la política fiscal en España. El analista utiliza una serie de instrumentos para desarrollar el estudio de la realidad económica en la que está interesado [véanse Marín (1996) para un planteamiento global, y Buisán y Gordo (1997) para su aplicación al sector exterior]. En concreto, dispone de la teoría económica para fundar las relaciones que cabe esperar entre las distintas variables. Por ello, en el primer capítulo se recoge una revisión teórica de las relaciones de la política fiscal con la actividad macroeconómica, la redistribución de la renta y la eficiencia económica, y se incluye un repaso de los principales trabajos empíricos relativos a la incidencia de la política fiscal en España.

El conocimiento del marco institucional e histórico en que se desarrolla la actividad del sector público tiene una importancia innegable a la hora de analizar sus efectos. Por ello, en el capítulo II se describe la evolución de las principales rúbricas de las cuentas de las Administraciones Públicas (AAPP) en España desde 1959, entroncándola con el papel desempeñado por el marco institucional.

Asimismo, uno de los aspectos relevantes del análisis del sector público es el que se encarga del seguimiento de la evolución de las cuentas públicas y de su impacto sobre el resto de variables económicas. El interés del análisis de coyuntura del sector público se refuerza, en el caso de España, por el compromiso adquirido tras la firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que exige, a los países integrantes de la UEM, el cumplimiento de unas reglas fiscales estrictas. En el capítulo III se resume el contenido de las fuentes de información disponibles del sector AAPP en España, así como el modo en que esta información puede ser utilizada para el análisis de coyuntura.

Además, el libro incluye tres apéndices. El primero se encuentra al final del capítulo I y contiene una breve revisión de los indicadores que miden la orientación de la política fiscal. Los dos restantes se incluyen al final del capítulo III. El primero de ellos, apéndice III.1, resume brevemente la diferencia entre el PIB fiscal y el PIB en las cuentas nacionales. El segundo, apéndice III.2, recoge el tratamiento que las cotizaciones y

las prestaciones reciben en Contabilidad Nacional, y se contrasta con el que reciben en los Presupuestos Generales del Estado.

Este libro pretende resumir y sintetizar una parte del trabajo que se ha venido desarrollando en el Banco de España. Por lo tanto, su realización ha sido posible gracias a la colaboración de todos sus miembros. Sin embargo, sería injusto no mencionar explícitamente a José M^a Bonilla, José Manuel González-Páramo, Luis Gordo, José A. Jiménez, Pilar L'Hotellerie, Pilar Navarro, Eloísa Ortega, Asunción Rubio y, muy especialmente, a José Marín.

LA INCIDENCIA DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL SOBRE LA ECONOMÍA

Los argumentos que tradicionalmente han servido para justificar la intervención del sector público en la economía se refieren a la búsqueda de la estabilización macroeconómica, al logro de una asignación eficiente de los recursos y al ajuste de la distribución de la renta y de la riqueza a lo que la sociedad considera un estado «equitativo» de distribución (1). Sin embargo, la propia dificultad y complejidad de la toma de las decisiones públicas puede dificultar el cumplimiento de dichos objetivos, ya que, entre otros factores, las preferencias individuales por la provisión colectiva son distintas (Teoría de la Elección Colectiva) y los diferentes agentes económicos que participan en la decisión cuentan con objetivos particulares diferentes de la mera satisfacción de las preferencias individuales por dicha provisión colectiva. La actuación pública puede producir, por tanto, alteraciones de los precios relativos de los factores y de los bienes y servicios que modifiquen la asignación derivada de las fuerzas del mercado, con resultados que pueden estar, sin embargo, muy alejados de los inicialmente deseados.

En este capítulo se realiza un análisis de la incidencia de las políticas públicas en España a través de una revisión de la evidencia empírica disponible. Indudablemente, esta revisión no puede ser exhaustiva y se realiza con la pretensión exclusiva de resaltar algunos de los efectos de la intervención del sector público sobre la economía española.

Aunque el estudio de la incidencia de la actuación pública debe ser realizado desde una perspectiva global, se ha optado, a efectos expositi-

(1) Una revisión de los fundamentos de la Hacienda Pública puede encontrarse en Fuentes Quintana (1990), Albi, Contreras, González-Páramo y Zubiri (1994), o en el clásico de Musgrave y Musgrave (1991), entre otros. Para un análisis más formalizado, véanse Atkinson y Stiglitz (1988) o, más recientemente, Myles (1995) y Jha (1998).

vos, por estructurar el capítulo en tres partes. En la sección primera se resumen los trabajos realizados en el área de la cuantificación de los efectos del sector público español sobre la estabilización macroeconómica. En la sección segunda se revisa el análisis de su impacto redistributivo, y en la sección tercera se describen los principales resultados obtenidos en relación con la incidencia sobre la asignación de los recursos, a partir de la consideración de distintos aspectos, en particular el mercado de trabajo, la decisión de evasión fiscal, el ahorro, la inversión y la competitividad de la economía.

I.1. Efectos estabilizadores y sobre el crecimiento del sector público en España

I.1.1. Marco teórico

Parece razonable pensar que la política económica debe diseñarse teniendo como uno de sus objetivos principales el mantenimiento de una tasa apropiada de crecimiento económico que permita conservar un nivel elevado de empleo y garantizar la estabilidad de precios, sin poner en peligro el equilibrio de las cuentas exteriores de la economía.

La política presupuestaria es uno de los instrumentos disponibles para alcanzar dicha meta de estabilización macroeconómica. Sin embargo, la definición de dicho objetivo y, sobre todo, el reconocimiento de la efectividad de la política fiscal en alcanzarlo no han sido unánimes a lo largo de la historia del pensamiento económico. Los autores neoclásicos consideraban que, bajo los supuestos de plena flexibilidad de precios y salarios, el único efecto de una política fiscal expansiva era una reasignación de los recursos entre el sector público y el privado (efecto expulsión del gasto privado total a corto plazo). Fue a partir de la revolución keynesiana cuando comenzó a considerarse que la actuación pública podía tener un papel en la estabilización de los ciclos económicos. En una interpretación radical del pensamiento keynesiano, la efectividad de la política fiscal es plena gracias a la insensibilidad de la inversión al tipo de interés o a la denominada «trampa de la liquidez» (elasticidad infinita de la demanda de dinero al tipo de interés). De hecho, bajo la perspectiva keynesiana se consideraba la política fiscal como el único instrumento eficaz para contrarrestar las insuficiencias de demanda privada. La postura monetarista, preponderante en los años setenta, al introducir rigideces en la oferta, concluye que un déficit público financiado mediante deuda producirá únicamente efectos transitorios sobre la renta, mientras que su monetización provocará incrementos permanentes sobre la renta nominal, aunque no sobre la renta real. La consideración de los efectos riqueza sobre el consumo y la demanda de dinero, así como los pagos netos de

intereses [Blinder y Solow (1973)] y la composición de la cartera de los individuos [Friedman (1978)], introduce nuevas implicaciones en el análisis, que hacen necesaria una evaluación empírica de esta cuestión. Finalmente, la escuela de la nueva macroeconomía clásica, a partir de la hipótesis de expectativas racionales y del equilibrio continuo de los mercados, niega la efectividad de la aplicación de políticas de estabilización de carácter sistemático: la generación de un déficit público, independientemente de su financiación, provocará un incremento de la tasa de ahorro del sector privado, anticipando un aumento futuro de los impuestos o de la inflación, o reducciones del gasto público (hipótesis de equivalencia ricardiana).

No se deben olvidar, además, los efectos de la política fiscal sobre las cuentas exteriores. En este sentido, desde un punto de vista teórico se argumenta que, bajo un régimen de tipos de cambio flexibles, la expansión fiscal provocaría una apreciación del tipo de cambio y, por tanto, un deterioro de la balanza comercial y, en último término, de la renta («efecto expulsión de tipo de cambio»). No obstante, la literatura reciente introduce muchas cautelas sobre estas conclusiones, y resalta la importancia de otras variables en el análisis, como, por ejemplo, las expectativas de los agentes.

Por otro lado, los modelos de crecimiento destacan el papel de las políticas macroeconómicas y sus efectos sobre la estabilidad de las variables nominales en el crecimiento de la productividad a largo plazo de la economía. Estos modelos señalan que la variable relevante para el crecimiento no es tanto el tamaño del sector público como la composición de sus actividades (estructura impositiva y de gasto) y la eficiencia en su gestión. Por ejemplo, un sistema impositivo que recaiga sobre la productividad marginal del capital comportará una menor renta *per cápita* a largo plazo que la que se obtendría sin esta intervención del sector público. Igualmente, se postula que los gastos en inversión pública pueden acelerar el crecimiento y aumentar la renta a largo plazo, sobre todo cuando se poseen reducidos niveles de infraestructuras, mientras que los gastos de consumo público reducen el potencial de crecimiento (salvo en algunos casos, como los servicios de educación y sanidad, que podrían aumentar el capital humano o la eficiencia productiva de la economía). Por último, las políticas redistributivas podrían ser generadoras de beneficios en la medida en que la reducción de la desigualdad social tenga un efecto positivo sobre el crecimiento.

1.1.2. Evidencia empírica

La evidencia empírica disponible para la economía española sobre los efectos estabilizadores y sobre el crecimiento del sector público es

muy variada. A continuación, resumimos algunos de los principales trabajos que contrastan la hipótesis de sustituibilidad del gasto privado por gasto público (efecto *crowding-out*), la conexión entre variables fiscales y tipos de interés, los efectos de la inversión pública sobre la productividad de la economía, el grado de eficiencia del sector público en la producción de los servicios que se le encomiendan y el posible efecto estabilizador de la política fiscal.

En primer lugar, en relación con la hipótesis de sustituibilidad del gasto privado por gasto público en la economía española, la mayor parte de los estudios realizados se centra en el contraste de la proposición ricardiana de la ineficacia de la política fiscal. Los resultados son, sin embargo, muy diversos.

Por un lado, los resultados de González-Páramo y Raymond (1987) y Marchante (1993) rechazan el modelo de equivalencia ricardiana en su formulación más estricta. Este segundo estudio encuentra, además, que los aumentos en el gasto público total y en las transferencias públicas a las familias estimulan el consumo privado en la economía española, lo que supone un rechazo de la hipótesis de sustituibilidad entre ambas variables. Por otra parte, en Argimón (1996), la especificación de una función de consumo privado, bajo la hipótesis de ciclo vital/renta permanente, para un panel incompleto de países de la Unión Europea para el período 1970-1990, muestra que en los países con un nivel reducido de renta *per cápita* relativo (caso de España), el consumo público actúa como un sustituto del privado, lo que está en consonancia con la idea de que el sector público ayuda a cubrir en estos países unas necesidades básicas. Por otro lado, las transferencias netas de impuestos, en aquellos países con un nivel de endeudamiento público inferior a la media (como la economía española) en el período analizado, aparecen como determinantes de las decisiones de consumo privado. En este caso, los consumidores se alejarían de los postulados ricardianos.

Por el contrario, Raymond (1995 y 1996) recoge un efecto positivo a largo plazo del ahorro público sobre el consumo privado, aportando evidencia a favor de la hipótesis de sustituibilidad (2). A esta misma conclusión llegan Camarero *et al.* (1997), al analizar los efectos de la política fiscal sobre el consumo privado y la demanda agregada en la economía española, utilizando un enfoque de optimización intertemporal del consumo efectivo de un agente representativo, y aplicando técnicas de cointegración. Sus resultados indican que el consumo privado y el consumo

(2) Raymond (1993), a través de la estimación de una función de producción que incluye entre las variables explicativas el gasto público corriente, estima el efecto negativo de la expansión del gasto corriente en España sobre el crecimiento económico en un 1 % del PIB al año en el período 1975-1991.

público mantienen una relación de sustituibilidad en el largo plazo que además es estable en el tiempo, lo que significa que un crecimiento del gasto público en consumo tiende a reducir la utilidad marginal del consumo privado, esto es, que el consumo público podría provocar un efecto *crowding-out* sobre la demanda agregada, vía el consumo privado. En el caso de la inversión pública, se repite dicha relación de sustituibilidad con el consumo privado, pero no es estable.

En segundo lugar, los resultados tampoco son concluyentes cuando lo que se analiza es la interacción existente entre los déficit públicos y los tipos de interés. Ballabriga y Sebastián (1993) no encuentran una conexión clara entre los tipos de interés nominales y el déficit público, y, en este mismo sentido, Esteve y Tamarit (1994) muestran que, bajo distintas definiciones de déficit y *stock* de deuda públicos, la política fiscal solo afecta a los tipos de interés reales en el corto plazo. Existe, sin embargo, evidencia empírica contraria, que sí encuentra una relación positiva entre el *stock* de deuda pública y los tipos de interés [Mauleón y Pérez (1984)], entre el crédito concedido al sector público y los tipos de interés nominales a corto y largo plazo [Mauleón (1987)], entre el déficit público y los tipos de interés reales [Raymond y Palet (1989)], y, entre el déficit público en relación con el PIB y los tipos de interés nominales de equilibrio [Esteve y Tamarit (1996)].

No obstante, numerosos estudios disponibles para la economía española, en línea con la evidencia disponible en otros países, muestran que habría un efecto *crowding-in* compensatorio sobre la demanda agregada, cuyo origen sería el efecto positivo de la inversión pública sobre la productividad de la inversión privada [Bajo y Sosvilla (1993), Mas *et al.* (1993), Argimón, González-Páramo y Roldán (1994 y 1997)]. Esta evidencia subraya la importancia de distinguir entre el gasto público corriente y el de capital a la hora de evaluar el impacto de la política fiscal sobre la inversión privada. El trabajo de Argimón, González-Páramo, Martín y Roldán (1993) pone de manifiesto que no solo importa la composición del gasto público entre gastos corrientes y de capital, sino que también es relevante la composición de la inversión pública entre inversión en infraestructuras y otro tipo de inversiones. Estos autores, al estimar una función de producción del tipo Cobb-Douglas para el sector privado, que incluye el *stock* de infraestructuras de comunicaciones y transportes como un *input* adicional, obtienen que la elasticidad del *output* con respecto al capital público en infraestructuras es muy superior a la que se obtiene con respecto al capital productivo privado, y también es muy superior a la del capital público en general. Además, la dirección de la causalidad es la esperada, ya que se obtiene que las infraestructuras no son un bien superior, esto es, que las relaciones observadas no son resultado de que a un mayor nivel de desarrollo le corresponda una demanda

superior de gasto público en este tipo de bienes. Por su parte, Mas *et al.* (1993) concluyen que las infraestructuras ligadas directamente al proceso productivo presentan un efecto positivo y más significativo que las sociales, si bien algunas de estas últimas, como la sanidad, pueden tener efectos beneficiosos sobre el crecimiento [González-Páramo (1994)].

Por otro lado, la relación entre crecimiento de la productividad y tamaño del sector público está también condicionada por el grado de eficiencia de este último en la producción de los servicios que se le encomiendan. En este sentido, la evidencia empírica reciente para el caso español muestra una menor eficiencia del sector público frente al privado [De Rus y Nombela (1996), en el caso de las empresas de transporte urbano; López i Casanovas y Wagstaff (1997), en los centros sanitarios en Cataluña; Argimón, Artola y González-Páramo (1997), en una muestra de empresas no financieras que colaboran con la Central de Balances del Banco de España] (3). Por otro lado, Sanchís (1996) concluye que la privatización en España ha afectado favorablemente a la evolución de la productividad de las empresas.

Finalmente, distintos trabajos han analizado la orientación de la política fiscal en España y sus posibles efectos estabilizadores. Estos análisis parten de la delimitación del saldo presupuestario en un componente coyuntural, que es consecuencia puramente de la fase del ciclo en que se encuentra la economía, y un componente estructural, que se debe a la actuación discrecional de las autoridades. En González-Páramo, Roldán y Sebastián (1992) se realiza una aplicación del cálculo de indicadores de orientación fiscal en España (4). Estos autores calculan el «déficit ajustado del ciclo», el «déficit estructural» y el «impulso fiscal» en el período 1979-1990, tanto para el déficit total de las AAPP como para el déficit primario, mostrando los resultados que la política fiscal no ejerció un comportamiento estabilizador entre 1987 y 1990. Por su parte, Gómez (1993) calcula una serie de indicadores de impacto de la política fiscal sobre la demanda agregada en España para el período 1985-1991, siguiendo el enfoque de Blanchard y Summers (1984) y Blanchard (1985 y 1990), que consiste básicamente en el desarrollo de una función de consumo que incluye como casos especiales tanto la equivalencia ricardiana como el comportamiento miope de los consumidores. Los resultados muestran que el impacto de la política fiscal sobre la demanda agregada fue positivo y creciente desde 1988, desempeñando las Comunidades Autónomas un papel importante, pero el nivel de dicho impacto se redu-

(3) Valle (1989) calculó la pérdida de eficiencia en los servicios públicos en el 43 %, al estimar el valor de la producción que generarían dichos servicios públicos en el caso de utilizar una tecnología similar a la del sector privado.

(4) Para una revisión teórica de estos indicadores, véase apéndice I.1.

ce como media en algo más de dos puntos del PIB si se considera que los consumidores prevén incrementos impositivos a medio plazo como consecuencia de los aumentos de gasto en el presente.

Marín (1997) propone un procedimiento estadístico sencillo para aislar el impacto estabilizador de la política fiscal (entendiendo por efecto estabilizador la capacidad de reducir las fluctuaciones de la renta disponible del sector privado o la demanda nacional a lo largo del ciclo), basado en la idea de que dicho impacto depende del signo de la sensibilidad cíclica de la variable analizada, V , con respecto al nivel de *output*, Y (5). En consecuencia, si V representa un ingreso público o el saldo presupuestario, tendrá efectos estabilizadores, neutros o desestabilizadores, según que su sensibilidad cíclica sea positiva, nula o negativa, respectivamente. Si V representa un gasto (público o privado), tendrá efectos estabilizadores, según que su sensibilidad cíclica sea negativa, nula o positiva, respectivamente.

Los principales resultados que obtiene al aplicar este enfoque a los datos de la economía española, para el período 1980-1995, son los siguientes:

- La variable sensibilidad de los ingresos públicos al ciclo económico presenta un coeficiente no significativo. Por el contrario, el gasto público ofrece un importante papel estabilizador, sobre todo de las fluctuaciones de la renta disponible del sector privado, aunque no con un carácter sistemático.
- La sensibilidad cíclica de la capacidad/necesidad de financiación de las AAPP fue reducida —aunque creciente— en el período analizado, concluyéndose que un crecimiento adicional del PIB de un punto se traduce en una mejora del saldo público en 0,43 puntos porcentuales. Tal resultado es similar al obtenido en otros trabajos [González-Páramo (1996 y 1999) y Raymond (1991 y 1996)] (6).

(5) Formalmente: sea $V(Y)$ una función diferenciable, que expresa la dependencia de una variable V con respecto al nivel de *output* Y . Diferenciando la función media (V/Y) con respecto a Y , se obtiene $d(V/Y)/dY = (dV/dY - V/Y)(1/Y) = (e - 1)(V/Y)(1/Y)$, donde $e = (dV/dY)(Y/V)$ es la elasticidad de V con respecto a Y . Los efectos estabilizadores de la variable V dependen del signo de la derivada $d(V/Y)/dY$. El término $(dV/dY - V/Y)$ se denomina sensibilidad cíclica de la variable V con respecto al producto Y , y como $Y > 0$, los efectos estabilizadores de V dependen del signo de su sensibilidad cíclica, que es igual al producto del valor de V/Y por su elasticidad con respecto a Y menos uno.

(6) Raymond (1991 y 1996) analiza la relación entre el saldo presupuestario y el nivel de actividad económica en España, en primer lugar, realizando una regresión del déficit público observado sobre las desviaciones del PIB con respecto a su línea de tendencia, para el período 1975-1990. El coeficiente estimado es estadísticamente significativo, y de tal magnitud, que un punto adicional de crecimiento del PIB con respecto a su línea de tendencia en dicho período representó, como promedio, una reducción del déficit con relación

- La desagregación de los distintos componentes de los ingresos corrientes de las AAPP muestra: a) una sensibilidad cíclica nula de los impuestos ligados a la producción y a la importación; b) un signo procíclico de los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio, aunque distorsionado por las medidas discrecionales adoptadas, y c) una escasa sensibilidad cíclica de las cotizaciones sociales.
- Las transferencias corrientes, por su parte, parecen haber tenido un importante papel estabilizador de la renta bruta disponible del sector privado, sobre todo en los períodos más recientes. En cuanto a su descomposición, las prestaciones sociales son el componente que más contribuyó a dicha estabilización; las subvenciones de explotación no ejercieron, por el contrario, un papel estabilizador; los intereses efectivos pagados por las AAPP mostraron una sensibilidad cíclica negativa y creciente, a medida que aumentaba su peso medio; por último, las transferencias corrientes diversas presentaron escasos efectos estabilizadores.
- En relación con el gasto nominal y la demanda real, se puede afirmar que los efectos estabilizadores débiles, pero significativos, que la política fiscal ejerció sobre la renta bruta disponible del sector privado no se transmitieron al consumo de las familias. El consumo público tampoco tuvo efectos estabilizadores sobre el gasto nominal ni sobre la demanda real en la economía española. Por otro lado, la poca incidencia estabilizadora de la inversión pública se debe, probablemente, a la elevada proporción de la inversión pública total que llevan a cabo las Administraciones Territoriales, que podrían ser menos sensibles a las consideraciones de estabilidad macroeconómica que la Administración Central (7).

al PIB de unos 0,4 puntos porcentuales. No obstante, la conexión parece romperse a partir de 1988, de forma que, simultáneamente, se produce una expansión económica y un aumento del déficit, lo que podría considerarse como indicativo de una acción discrecional expansiva por parte del sector público. Por su parte, González-Páramo (1996 y 1999) obtiene el déficit estructural o cíclicamente ajustado a partir del cálculo del PIB tendencial del período 1964-1997, y el correspondiente *gap* de producción. Puesto que ni la *ratio* déficit/PIB ni el *gap* son claramente estacionarios, para estimar la respuesta del déficit al *gap* analiza la posibilidad de que ambas variables estén cointegradas, utilizando el procedimiento multivariante de Johansen. Aplicando esta metodología se obtiene que cada punto de crecimiento de la economía por debajo de su crecimiento tendencial aumenta el déficit público en 0,4 puntos del PIB.

(7) En relación con el comportamiento cíclico de la inversión pública en España, Estrada *et al.* (1997) encuentran que esta variable se comportó de forma acíclica en el período considerado (1970-1995). Más concretamente, sus resultados muestran que la inversión pública se mostró procíclica en las fases expansivas y contracíclica en las recesivas, excepto en el último ciclo bajista considerado (aquel que tiene el año 1993 como mínimo cíclico).

Por lo tanto, se puede calificar la política fiscal instrumentada en España en el promedio del período 1980-1995 como débilmente estabilizadora. Este efecto fue, sin embargo, superior en el período 1986-1995, cuando la *ratio* déficit público/PIB se redujo casi cuatro puntos porcentuales en los años 1986-1987, y aumentó en más de tres puntos en 1993, con motivo de la recesión económica. El resto de los años, los ajustes de la política fiscal fueron poco sistemáticos, con una orientación expansiva entre 1988 y 1991, y restrictiva en 1992, en 1994 y en 1996-1998 [Marín (1997) y González-Páramo (1999)].

I.2. Incidencia redistributiva del sector público en España

I.2.1. La medición

La actividad económica del sector público provoca, de forma deseada o no, un conjunto de efectos redistributivos entre los agentes. De un lado, entre los objetivos del sector público se encuentra la búsqueda de una distribución de la renta y de la riqueza acorde con el principio de equidad dominante, por lo que se desarrolla un conjunto de políticas públicas destinadas a alcanzar dicho objetivo. De otro lado, la actuación pública en su conjunto tiene un impacto redistributivo efectivo sobre los agentes económicos que puede estar muy alejado del impacto formal o legal (la actuación pública modificará los costes y precios relativos iniciales y los agentes económicos reajustarán sus decisiones a los nuevos parámetros, provocando efectos redistributivos no buscados). El conocimiento y la medición de estos efectos son fundamentales para valorar dicha actuación pública.

Conviene, en primer lugar, delimitar los conceptos de progresividad y efecto redistributivo de un sistema fiscal, a pesar de que, a menudo, se utilicen de forma indistinta. Por un lado, un impuesto (8) se considera progresivo/regresivo/proporcional si el tipo medio es creciente/decreciente/constante para todos los tramos de renta. Por otro lado, el efecto redistributivo mide la eficacia del impuesto en la reducción de la desigualdad vertical, esto es, de las diferencias de bienestar o renta entre individuos.

Las primeras propuestas de medición de ambos efectos se concretaron en el cálculo de índices locales de la progresividad de la estructura, legal o efectiva, de los tipos impositivos (9). Entre estas medidas, deno-

(8) Análogamente nos podríamos referir a la progresividad (o, en su caso, al efecto redistributivo) de una política de gasto público y no de los impuestos, lo que no requiere más que una modificación del signo señalado. En este apartado, sin pérdida de generalidad, nos referiremos exclusivamente al caso de los impuestos.

(9) Véase Argimón y Marín (1989) para una descripción más detallada de estos índices.

minadas índices estructurales [Musgrave y Thin (1948)], se encuentran el índice de progresión del tipo medio, el índice de progresión del tipo marginal, de progresión de la carga, o de progresión residual (10).

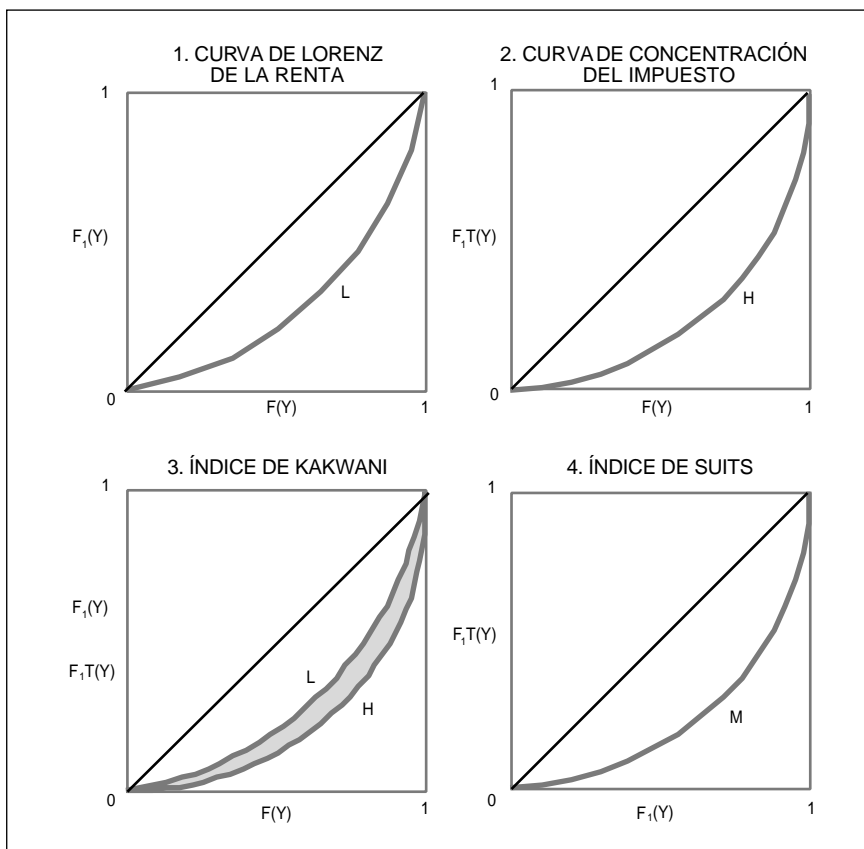
En la actualidad son, sin embargo, las medidas agregadas de la progresividad de los impuestos las que mayor interés suscitan, al permitir establecer relaciones con los efectos redistributivos que estos provocan. En general, estos índices globales se basan en el concepto de índice de concentración, definido a partir de las curvas de concentración, que utilizan como instrumentos principales la curva de Lorenz y el índice de Gini. Mientras la curva de Lorenz (L) aproxima la relación entre la proporción de individuos (hogares o unidades de renta en general) con una renta inferior o igual a Y, tal como se recoge en el gráfico I.1.1, el índice de Gini se define como uno menos el doble del área comprendida bajo la curva de Lorenz: cuanto más cercano a cero esté el valor del índice, o, en términos del gráfico, más próxima L a la recta de 45°, más igualitaria es la distribución que representa.

Del mismo modo, se puede definir la curva de concentración del impuesto (H) como el porcentaje de la recaudación global aportado por el conjunto de individuos que contribuyen a la recaudación con una cantidad menor o igual a un valor dado (véase gráfico I.1.2). Esta curva de concentración irá por debajo de la diagonal cuando el tipo medio impositivo sea creciente. Al índice de Gini asociado a esta curva se le llama índice de concentración del impuesto (C), y es igual a uno menos dos veces el área comprendida bajo la curva H.

Las primeras propuestas de índices agregados, a partir de los conceptos anteriores, pretendían determinar simultáneamente el efecto redistributivo y la progresividad del impuesto, comparando los índices de desigualdad antes y después de impuestos (si el impuesto reducía la desigualdad, se consideraba progresivo). Dentro de estas definiciones se encuentran el índice de Musgrave y Thin (1948): $[(1 - G_d) / (1 - G_a)]$; el índice de Pechman y Okner (1974): $[G_d - G_a]$; o el de Reynolds y Smolensky (1977): $[(G_d - G_a) / G_a]$, siendo G_a y G_d los índices de Gini antes y después de impuestos, respectivamente.

(10) Si suponemos que la carga impositiva es función exclusivamente de la renta $[T = T(Y)]$, y definimos el tipo medio $[m(Y) = T(Y) / Y]$ y el marginal $[mg(Y) = dT / dy]$, el índice de progresión del tipo medio se define como (dm / dy) , y el índice de progresión del tipo marginal como $(d^2 [T(Y)] / dy^2)$. El impuesto se dice que es progresivo/proporcional/regresivo si el índice es superior/igual/inferior a cero, respectivamente. Por otro lado, la progresión de la carga se define como la tasa de variación porcentual en la carga impositiva en relación con la correspondiente variación porcentual en la renta $[(dT(Y) / T(Y)) / (dy / Y)]$, y la progresión residual como la tasa de variación porcentual en la renta después de impuestos en relación con la variación porcentual de la renta antes de impuestos $[Y / (Y - T(Y)) (d[Y - T(Y)] / dy)]$. En ambos casos, el impuesto se define como progresivo, proporcional o regresivo cuando el índice es, respectivamente, mayor, igual o menor que la unidad.

MEDIDAS DE DISTRIBUCIÓN Y/O PROGRESIVIDAD (a)



Fuente: Banco de España.

(a) $F(Y)$ es la proporción de individuos con una renta inferior o igual a Y . $F_1(Y)$ es la proporción de renta agregada que posee el conjunto de los individuos cuya renta es menor o igual que Y . $F_1[T(Y)]$ es la proporción de la recaudación global aportada por el conjunto de individuos que contribuyen al fisco con una cantidad menor o igual que $T(Y)$.

Sin embargo, la identificación de los conceptos de progresividad y redistribución en los anteriores índices puede llevar a resultados erróneos. Por ejemplo, la elevación de la tarifa del impuesto en la misma proporción para todos los tramos de renta provocaría un incremento del tipo medio, y, según los índices anteriores, el efecto redistributivo y la progresividad serían mayores, lo cual no es coherente con la definición de este último concepto que se hizo con anterioridad, cuya aplicación a este ejemplo implicaría que la progresividad no se habría alterado.

Los índices descritos quedan, por tanto, exclusivamente como índices de distribución, que pretenden medir la evolución de la desigualdad, y

se definen, según ya hemos señalado, como la diferencia entre un índice de desigualdad de la renta inicial y el mismo índice después de impuestos. Por otro lado, el concepto de progresividad se reserva ahora para comparar la distribución de la carga fiscal por niveles de renta con la distribución de la renta antes de impuestos.

Dentro de los índices de progresividad existentes destaca el de Kakwani (1977), que se define como la diferencia entre un índice de concentración de impuestos y un índice de desigualdad de la renta antes de impuestos. El impuesto se califica como progresivo, regresivo o proporcional según el valor del índice sea mayor, menor o igual a cero, respectivamente. Gráficamente, este índice es igual a dos veces el área comprendida entre las curvas de Lorenz (L) y de concentración del impuesto (H) (véase gráfico I.1.3).

Otro índice de progresividad de este tipo es el propuesto por Kethan y Poddar (1976), que lo definen como $[1 - Ga] / [1 - C]$. En este caso, el impuesto se considera progresivo si el valor del índice es superior a 1, regresivo si es inferior a 1 y proporcional si es igual a 1.

Los índices de concentración anteriores han sido definidos sobre porcentajes acumulados de individuos, pero puede optarse por tomar como base de comparación los porcentajes acumulados de renta, surgiendo el concepto de curva de concentración relativa. El índice propuesto por Suits (1977), por ejemplo, se basa en una curva, M, que relaciona la distribución acumulada de las rentas declaradas y la distribución acumulada de los impuestos pagados, tal como se recoge en el gráfico I.1.4. Este índice es igual a dos veces el área comprendida entre la curva M y la recta de 45° (que es ahora la curva de referencia para establecer la comparación), y tomará un valor positivo si el impuesto es progresivo, cero si el impuesto es proporcional, o negativo si el impuesto es regresivo.

Asimismo, es posible encontrar en la literatura índices de progresividad y redistribución no basados en el índice de concentración, sino en otras medidas de dispersión. Entre ellos, los más utilizados son, por un lado, el índice de Atkinson (1970), fundamentado en la teoría del bienestar (11), y, por otro lado, el índice de Theil (1967), que se basa en la teoría de la información y en el concepto de entropía.

(11) Atkinson supone que existe una función de bienestar social, creciente con la renta, y define el concepto de renta equivalente igualitariamente distribuida (Y_{edi}) como el nivel de renta *per cápita* que, si estuviera igualmente distribuido, proporcionaría el mismo nivel de bienestar social que la distribución real de la renta. A partir de este concepto, propone un índice de desigualdad definido por:

$$I = 1 - \frac{Y_{edi}}{\bar{y}}$$

donde \bar{y} es la media de la variable.

A continuación damos un repaso a los principales trabajos empíricos realizados en España que evalúan la incidencia distributiva de los gastos e ingresos públicos.

1.2.2. Incidencia redistributiva de la imposición en España

El sistema impositivo constituye una parte importante de los instrumentos redistributivos de que dispone el sector público. Desde un punto de vista teórico, la redistribución a través de la imposición se basa en el denominado principio de capacidad de pago, que se concreta en los criterios de equidad horizontal (el impuesto debe tratar igual a individuos que son idénticos en los aspectos relevantes) y equidad vertical (que implica diferenciar en el tratamiento fiscal a individuos con capacidades diferentes; o, en términos de las Teorías de la Igualdad de Sacrificio: el sacrificio realizado como consecuencia del pago impositivo debe ser el mismo entre los individuos).

Las consecuencias redistributivas de las principales figuras impositivas han sido estudiadas por distintos autores en España, resumiéndose, a continuación, las conclusiones de algunos de estos trabajos:

- a) Imposición indirecta. A pesar de que el objetivo esencial de este tipo de imposición no es la equidad, ya que generalmente se acepta que este tipo de imposición es regresivo, al ser la propensión marginal al consumo menor a la unidad, es importante tratar de evaluar sus efectos desde un punto de vista redistributivo. En general, podemos decir que estos efectos dependerán de los tipos fijados, de los patrones de consumo de los hogares y de sus propensiones medias al consumo.

Los estudios empíricos parecen confirmar la hipótesis de regresividad de la imposición indirecta en España [Argimón, González-Páramo y Salas (1987), González-Páramo y Salas (1991) y Mayo y Salas (1993)] (12). La introducción del IVA supuso, sin embargo, una corrección de la regresividad y del efecto redistributivo perverso del sistema en cascada anterior [González-Páramo y Salas (1991)]. A la hora de explicar las razones que se encuentran detrás de dicha regresividad, Mayo y Salas (1993) estudian el papel que puede haber desempeñado la evolución de los patrones de consumo. Sus resultados indican que, mientras que el IVA era prácticamente proporcional con respecto a la dis-

(12) Con un enfoque de equilibrio general, Kehoe y otros (1989) muestran que el IVA incide especialmente sobre los trabajadores de menor cualificación.

tribución del gasto de 1980, se convierte en progresivo con las pautas de consumo de 1990. Dado que no se produjeron cambios en la legislación del IVA en el período analizado, concluyen que la mayor parte de la variación en la progresividad de este impuesto se debe a la alteración de los patrones de consumo en este mismo período (13). Repiten este mismo análisis para los impuestos especiales y estiman una pérdida de progresividad de estos con respecto al gasto, cuyo origen también se encontraría en el cambio de los patrones de consumo.

La incidencia distributiva de las reformas del IVA y de los impuestos especiales introducidas en España en los años 1992 y 1993 es evaluada por Briones, Estrada y Hernando (1993), previa estimación de un sistema de demanda. En el trabajo se analizan los efectos de las reformas inducidos exclusivamente a través de la redistribución del gasto entre las distintas categorías de bienes, pero no se estudian los efectos generados sobre y a través del ahorro. Según sus resultados, las reformas tuvieron una incidencia aproximadamente proporcional en 1992 y ligeramente progresiva en 1993. Sin embargo, si se toman conjuntamente ambas reformas, el impacto es muy homogéneo por niveles de renta. López Nicolás (1993) obtiene resultados similares.

- b) Impuesto sobre la renta personal. En relación con este impuesto, Argimón y Marín (1989) observan un incremento de la progresividad del IRPF entre 1980 y 1986, con una caída en 1981, y un salto importante en 1985, que podría explicarse por las variaciones introducidas, tanto en la tarifa como en las deducciones, con la Ley de Reforma parcial del IRPF. Más recientemente, los análisis de la población de declarantes realizados en España con índices de dispersión [Castañer (1991), Pérez-Villacastín y Salas (1992)] indican una clara ganancia de capacidad redistributiva del impuesto personal en los primeros años noventa, que se manifestaría en variaciones tanto del tipo medio como de la progresividad.

Por su parte, Lasheras, Rabadán y Salas (1993) pretenden identificar las razones que se encuentran detrás de dicha ganancia. Desde un punto de vista teórico, los cambios a lo largo del tiempo en la capacidad redistributiva se pueden explicar por, en primer lugar, el crecimiento de rentas, tanto reales como monetarias; en segundo lugar, la movilidad de declarantes (por razones

(13) En particular, encuentran que dicha alteración se produjo, sobre todo, en el grupo referido a transporte y comunicaciones.

de ciclo vital o de cumplimiento fiscal), que influye en los cambios observados en la distribución; finalmente, las modificaciones legales en la tarifa y las deducciones. Sus resultados muestran que el incremento de capacidad redistributiva del IRPF observado entre 1982 y 1989 se debería, en esencia, a los cambios en la distribución inicial de rentas declaradas, la «rémora fiscal» (14) y, en menor medida, a las modificaciones en la tarifa y deducciones, así como a la separación de rentas como consecuencia de la adaptación legal a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 1989.

Por último, cabría hacer mención del impacto redistributivo entre regiones del IRPF. Esta cuestión es analizada por Lasheras, Rabadán y Salas (1994) a partir de la propuesta y cálculo de una serie de índices de desigualdad y redistribución interregional para el período 1982-1989, llegando a la conclusión de que el IRPF ha tenido un importante papel redistributivo entre regiones en el período analizado, que, además, ha sido creciente. Losa y Lafuente (1997) encuentran, por su parte, que el acuerdo de participación de las Comunidades Autónomas (CCAA) de régimen común en el 30 % de los rendimientos territoriales del IRPF provocaría un incremento de la desigualdad entre CCAA y una reducción de la progresividad y del impacto redistributivo de los flujos fiscales regionales.

- c) Cotizaciones sociales. Desde un punto de vista teórico [Pérez Infante (1997)], el impacto de las cotizaciones sociales sobre la distribución de la renta depende esencialmente de, en primer lugar, la generalidad con que se gravan las distintas clases de renta y, en segundo lugar, la diferencia entre los tipos de cotización, tanto en el conjunto de la economía como entre los distintos sectores, tipos de empresa y colectivos de trabajadores.

En el caso español, las cotizaciones sociales recaen sobre las rentas del trabajo, excluyéndose las rentas de la propiedad y del capital, que suelen representar un porcentaje mayor de los ingresos a medida que estos son más elevados. Esta diferente contribución de las rentas del trabajo y de las del capital, y de los perceptores de rentas altas y de rentas bajas, se añade a la mayor presión fiscal sufrida por las rentas del trabajo en el IRPF. Por

(14) Se denomina «rémora fiscal» o «progresividad en frío» al efecto que la inflación provoca sobre un impuesto progresivo. En efecto, ante un impuesto progresivo, si no se producen ajustes, la inflación origina incrementos impositivos reales, que no tienen su origen en aumentos reales de la renta de los contribuyentes. Este efecto se produce a través de dos canales: las exenciones y deducciones nominales, y la tarifa nominal.

otra parte, la existencia de bases máximas y mínimas de cotización da lugar a que el tipo efectivo de cotización de los trabajadores con remuneraciones altas/bajas sea inferior/superior al tipo efectivo de cotización del resto de los trabajadores. Además, al ser dichas bases máximas y mínimas diferentes (y crecientes) según la categoría profesional de los trabajadores, nos encontramos con que trabajadores con remuneraciones salariales idénticas pueden tener tipos de cotización distintos. Si consideramos que los niveles salariales de los trabajadores son superiores en las categorías profesionales más altas, así como en las empresas más grandes y más intensivas en capital, de nuevo pueden surgir diferencias en la incidencia de las cotizaciones en función de estos criterios. Finalmente, hay que tener en cuenta la desigual carga impositiva de las cotizaciones sociales entre los diferentes Regímenes de la Seguridad Social, con menores tipos de cotización en los Regímenes Especiales de Trabajadores Agrarios y de Empleados del Hogar, y bases de cotización más bajas en esos dos Regímenes y en el de Trabajadores Autónomos.

Como consecuencia de todo lo anterior, cabe esperar que el sistema de cotizaciones español sea regresivo. Desde un punto de vista empírico, Jiménez *et al.* (1993) obtienen un tipo efectivo del 27,7 % para la media del Régimen General, inferior al tipo legal vigente en dicho año en 1,6 puntos porcentuales, y decreciente a medida que la categoría profesional del trabajador se eleva, pasando de un máximo del 29,3 % en el caso de los peones, coincidente con el tipo legal de cotización, a un mínimo del 23,7 % en el caso de la categoría profesional más alta: ingenieros y licenciados. El Área de Estadística del Instituto de Estudios Fiscales (1996) realizó, por su parte, un estudio sobre el tipo efectivo de cotización a la Seguridad Social, que concluye que la presión contributiva de las cotizaciones sociales es muy diferente según el tipo de empresas, el tamaño de las mismas y la rama de actividad.

Otros estudios confirman que las cotizaciones sociales en España tienen un efecto regresivo y tendente a empeorar la distribución inicial de la renta de los asalariados [Argimón y González-Páramo (1987) y Rabadán y Salas (1996)]. Este último estudio muestra, además, un incremento de dicha regresividad, con un empeoramiento de la redistribución en los años 1991 y 1992. La razón esencial se encontraría en la actualización de los topes de las bases de cotización, inferior a la del incremento medio de las rentas salariales. La progresiva igualación de las bases máximas entre las distintas categorías profesionales a partir de 1993 ha-

bría producido, sin embargo, una reducción de la mencionada regresividad.

- d) Análisis globales de imposición. Argimón y González-Páramo (1987) analizan la incidencia conjunta del impuesto sobre la renta y de las cotizaciones sociales. Aunque, como ya hemos señalado, encuentran que estas últimas son regresivas, cuando se analizan conjuntamente con el impuesto sobre la renta se obtiene progresividad.

El estudio realizado por Calonge y Manresa (1997) encuentra resultados acordes con los anteriores: progresividad de la imposición directa, regresividad de la imposición indirecta, y ligera regresividad de las cotizaciones a la Seguridad Social. La combinación de estos resultados ofrece un sistema fiscal español que, en su conjunto, tiene un carácter proporcional.

Por último, Castells y Parellada (1993) analizan los efectos redistributivos interregionales de la actuación del sector público en el año 1991 a partir de la estimación de los flujos fiscales entre las CCAA de régimen común, constatando que dicha actuación parece tener un efecto progresivo y reductor de las desigualdades interregionales.

En cualquier caso, se debe añadir que los estudios anteriores no tienen en cuenta los efectos del fraude fiscal, el cual podría tener importantes efectos sobre la progresividad real de los impuestos. En línea con este argumento, Raymond (1987) sugiere que los contribuyentes sometidos a elevados tipos marginales tienen una probabilidad muy alta de defraudar impuestos y, además, parecen mostrar una propensión a evadir un mayor porcentaje de su base imponible.

1.2.3. Incidencia redistributiva del gasto público en España

El estudio de la incidencia distributiva del gasto público es todavía escaso, a pesar de la importancia y del peso que este ha alcanzado en la mayoría de las economías occidentales. La explicación de tal carencia debe buscarse tanto en los problemas de definición de lo que se pretende medir como de la metodología que debería seguirse (15).

En cuanto a la definición, De Wulf (1981) distingue cuatro enfoques distintos: incidencia impacto (el gasto público se asigna entre los que lo

(15) Véase Ayala y Martínez (1991) para una descripción detallada de estos problemas.

perciben directamente); incidencia normativa o legal (analiza en beneficio de quién se realizan los gastos); incidencia del gasto (estudia los efectos redistributivos de los gastos públicos sobre los precios de los factores y productos); e incidencia del beneficio (mide cómo el gasto público afecta al bienestar de los beneficiarios, en términos de la utilidad que a estos reporta).

Por otro lado, los problemas metodológicos básicos con que se enfrentan estos estudios se centran en la fijación de los criterios de imputación de los gastos públicos, sobre todo en el caso de los bienes públicos no divisibles (aquellos que no pueden ser objeto de una atribución individual); la elección de la unidad de análisis, por regla general el hogar; y la determinación de la renta inicial (exenta de impuestos, transferencias y beneficios derivados del gasto) y la renta final (tras la intervención del sector público).

La medición de los efectos redistributivos del gasto público en España se ha realizado en diversos estudios empíricos recientes, que hacen uso, en su mayoría, de la información proporcionada por las Encuestas de Presupuestos Familiares del INE y, por tanto, parten del hogar como unidad de imputación. En general, los resultados de estos trabajos muestran que el gasto público —definido como gasto público del Estado y de la Seguridad Social, en Medel *et al.* (1990) y Gimeno (1993); gasto social de las administraciones públicas centrales, en Bandrés (1990 y 1993); o gasto social de las administraciones públicas centrales y autonómicas, en Estruch (1996)— es, en conjunto, netamente progresivo y tiene efectos redistributivos positivos. Al mismo tiempo, se habría producido un aumento de estos efectos en los últimos años. En particular, Medel *et al.* (1990), que adoptan el criterio de incidencia normativa, encuentran que el gasto público divisible (educación y sanidad, entre otros) en España en el año 1981 tuvo una incidencia progresiva si se expresa en términos porcentuales, pero regresiva si se expresa en valores absolutos, lo que significa que la relación entre el gasto público y la renta familiar disminuye al crecer esta última, pero las cantidades absolutas de gasto aumentan. Por otro lado, aunque los efectos del gasto público indivisible varían dependiendo de los criterios de imputación adoptados, su incidencia total presentó una distribución parecida a la del gasto divisible. Por su parte, los resultados de Gimeno (1993), siguiendo un enfoque similar, presentan un perfil del gasto público en 1990 notoriamente progresivo, al resultar tanto las transferencias (pensiones y prestaciones por desempleo) como el gasto público divisible (educación, sanidad y otros gastos sociales, entre otros) muy progresivos, siendo los gastos en sanidad los principales responsables de este resultado. En este estudio se realiza, además, una comparación con el año 1980, y se observa una mejora clara en la progresividad, causada

tanto por los gastos de sanidad como por los gastos sociales en general.

Los estudios de Medel *et al.* (1990) y Gimeno (1993) ofrecen un análisis de los efectos redistributivos por grupos de gastos, obteniendo resultados similares. En el caso del gasto público en educación, son las clases medias las que más se benefician del mismo; los estratos medios son, también, los más beneficiados del gasto en vivienda; siendo, sin embargo, los niveles de renta más bajos los que más se benefician del gasto público en sanidad, en términos absolutos. En cuanto al gasto general en pensiones y servicios de asistencia social, se concentra fuertemente en los estratos más bajos. Respecto a los gastos de naturaleza económica, el mayor beneficio lo obtienen las rentas medias y altas, y los efectos de la política de subvenciones agrarias y de subvenciones a empresas tienden a beneficiar a familias concentradas cerca de la media de la renta. Por su parte, Bandrés (1990 y 1993) encuentra que los gastos más progresivos con respecto a la renta disponible eran, en 1980, las prestaciones asistenciales, la vivienda y los servicios sociales, situándose en un segundo término la sanidad y la protección del desempleo; las pensiones se situaban en torno a la media y claramente por debajo se encontraban la incapacidad laboral y otras prestaciones, y la educación. En cuanto a los efectos redistributivos, las pensiones, la sanidad, la protección del desempleo, la vivienda y las prestaciones asistenciales eran, por este orden, los gastos que en mayor medida reducían la desigualdad de rentas en España. Estruch (1996), por su parte, muestra que la mayor parte de la reducción de la desigualdad producida por los gastos sociales en 1990 se debe a los gastos en efectivo (prestaciones sociales). La progresividad del gasto se debe también, en esencia, a las prestaciones sociales y, dentro de ellas, a las pensiones, que combinan alta progresividad con elevada participación en el gasto. Por último, Pazos y Salas (1997) realizan un análisis detallado de las transferencias del Estado a las familias, a nivel desagregado. En cuanto a los resultados, los índices de progresividad son mayores para las prestaciones no contributivas, siendo muy altos los de todas las prestaciones consideradas, con la excepción de las becas (que engloban también las de origen privado). Al pasar de medir la progresividad a considerar su incidencia redistributiva, vemos cómo las prestaciones más progresivas (las no contributivas) registran, sin embargo, índices de redistribución inferiores, debido a que su tipo medio agregado es mucho menor. Por el contrario, las contributivas, y la jubilación, en primer término, son las que se muestran más redistributivas.

Especial interés tiene el estudio desarrollado por Calonge y Manresa (1997), en el que se pretende identificar el efecto distributivo global sobre la renta familiar de las transferencias públicas (pensiones, desempleo), las prestaciones de servicios públicos (educación, sanidad y ayudas a la

vivienda) y el sistema de financiación de dichas transferencias y prestaciones, en 1990. Los resultados muestran que el gasto social es el verdadero artífice de la redistribución de la renta en España, al encontrar proporcionalidad en el conjunto del sistema impositivo español. Sin embargo, encuentran regresividad en las prestaciones públicas en educación superior [de acuerdo con los resultados obtenidos por Calero (1996)]. Las prestaciones por desempleo y pensiones se distribuyen uniformemente por decilas, al igual que las prestaciones sanitarias, con la excepción de la decila más rica, que consume menos sanidad pública que las demás. En la distribución de las ayudas públicas a la vivienda se observa que prácticamente son las decilas de renta más baja las únicas beneficiarias de estas prestaciones.

Este último trabajo establece también cuál es la incidencia y la capacidad de redistribución del gasto social, teniendo en cuenta que la financiación de este se realiza mediante los impuestos que soportan las unidades familiares. El resultado muestra que solo un 30 % del gasto social se redistribuye en términos netos, lo que equivale a un 10 % de la renta disponible familiar de 1990. De estos diez puntos, seis corresponden al gasto efectivo (pensiones y desempleo), mientras que el resto se debe al gasto en especie (sanidad, educación y vivienda). Estos porcentajes implican, no obstante, importantes efectos redistributivos.

Por último, nos referiremos a los efectos del gasto público sobre la distribución regional de la renta. El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) nació, precisamente, como un instrumento corrector de los desequilibrios territoriales a través de la distribución de la inversión pública. Los distintos estudios realizados sobre su impacto redistributivo regional muestran que, hasta su reforma en el año 1990, este fue significativo. Sin embargo, el impacto parece que fue más intenso en los primeros años de funcionamiento del Fondo, reduciéndose al final del período, cuando algunas Comunidades Autónomas (en particular, el País Vasco) resultaron beneficiadas como consecuencia de la aplicación de la variable «saldo migratorio» (16). Estos problemas al final del período, así como su necesaria armonización con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), llevaron a la reforma del FCI en 1990 (Ley 25/1990, de 26 de diciembre), con la que parece haberse corregido, en gran medida, el anterior desajuste [Utrilla (1991) e Instituto de Estudios Fiscales (1992)]. Por su parte, García y Losa (1995) encuentran que los programas de prestaciones económicas de la Seguridad Social y de prestaciones por desempleo producen efectos redistributivos positivos entre las CCAA.

(16) Un elevado porcentaje (20 %) del Fondo de Compensación Interterritorial se distribuía proporcionalmente al «saldo migratorio» de los últimos 10 años, por lo que un cambio de los flujos migratorios entre comunidades autónomas provocó un efecto contrario al inicialmente pretendido por el Fondo.

I.3. Efectos del sector público español sobre la eficiencia

La actividad del sector público influye sobre las decisiones económicas de los agentes. Algunas de las áreas más estudiadas por la literatura teórica a la hora de analizar los costes de eficiencia de la actuación pública son el mercado de trabajo, el fraude fiscal, las decisiones de ahorro e inversión, o el grado de competitividad de la economía. Esta sección se encarga de estudiar estos efectos, prestando especial atención a la evidencia empírica existente para España.

I.3.1. Efectos sobre el mercado de trabajo

Desde un punto de vista teórico [González-Páramo y Sanz (1994)], el efecto del sistema impositivo (básicamente, cotizaciones sociales u otros impuestos sobre las nóminas, impuestos sobre la renta personal e impuestos indirectos sobre el consumo) sobre el mercado de trabajo se traduce en un incremento del salario real bruto que pagan las empresas, una reducción del salario real neto que reciben los trabajadores y una caída del nivel de empleo de equilibrio. La magnitud de la reducción del empleo depende, en primer lugar, de las elasticidades de las curvas de oferta y demanda de trabajo con respecto a los salarios y, en segundo lugar, de la diferencia entre el salario bruto real del productor y el salario neto real del consumidor (lo que se conoce como cuña impositiva sobre el trabajo), de tal forma que cuanto mayor sean las elasticidades o la cuña impositiva, mayor será la reducción del empleo.

Para el caso español, los estudios disponibles muestran que los aumentos de la cuña impositiva han influido, en gran medida, en el aumento del desempleo estructural o NAIRU durante la primera mitad de los ochenta [Dolado, Malo y Zabalza (1986) y Lamo y Dolado (1993)], que puede deberse tanto a sus efectos sobre la demanda como sobre la oferta de trabajo.

En primer lugar, en relación con la demanda de trabajo, la evidencia empírica muestra que esta es, en España, muy sensible a los cambios en los salarios reales y en el coste relativo de la mano de obra [Dolado, Malo y Zabalza (1986), Raymond, García y Polo (1987), Zabalza, Molina y Lasheras (1987), Escobedo (1989), Andrés y García (1992), Raymond (1992), Lamo y Dolado (1993) y Andrés (1994)]. Teniendo en cuenta que los impuestos marginales sobre el trabajo sufrieron un incremento importante en la década de los ochenta [González-Páramo y Sanz (1994)], y que los tipos marginales efectivos sobre los rendimientos del capital se redujeron desde 1979 [Espitia *et al.* (1988) y Sanz (1994)], se podría

concluir que el sistema fiscal tuvo un efecto negativo sobre el empleo [González-Páramo y Sanz (1994)].

En segundo lugar, respecto a la oferta de trabajo, el incremento de los tipos marginales de la renta personal entre 1985 y 1988 pudo haber tenido un efecto desincentivador importante sobre aquella. La evidencia empírica existente demuestra que ese incremento podría haber afectado, sobre todo, a la decisión de entrada en el mercado de trabajo de la mujer, que constituye normalmente el segundo perceptor de renta [García, González-Páramo y Zabalza (1989) y García y Molina (1998)]. Esta relación se hizo aún más intensa por la acumulación obligatoria de ingresos en el IRPF (que se declaró inconstitucional en 1989) y por el efecto de la rémora fiscal inflacionaria sobre los tipos impositivos marginales [González-Páramo (1988)].

La oferta de trabajo en España parece también haberse visto influida negativamente por la no sujeción al IRPF de las rentas obtenidas por el subsidio de desempleo hasta 1994, al aumentar el «salario de reserva» de los parados [Martí (1991), Blanco (1992) y OCDE (1994a)]. Además, distintos estudios realizados para el caso español han encontrado un efecto de incremento de la duración del paro cuando aumenta la duración de las prestaciones por desempleo [Alba-Ramírez y Freeman (1990), Ahn y Ugidos (1995) y Blanco (1995)], mientras que Cebrián *et al.* (1995) encuentran un aumento de la tasa de salida del paro en los últimos tres meses de percepción de las prestaciones y, en general, los resultados de Bover, Arellano y Bentolila (1996) indican que la percepción de prestaciones por desempleo reduce la tasa de salida del paro.

Por otro lado, las cotizaciones a la Seguridad Social, junto con el sistema de pensiones, parecen haber tenido un efecto combinado negativo sobre la oferta de trabajo en España [Gómez Sala (1989)]. Además, Gómez Sala (1993) encuentra evidencia empírica que parece apoyar la hipótesis de que las pensiones de jubilación incentivan el abandono de la vida activa. Este mismo autor analiza la posible existencia de un efecto intertemporal en la oferta laboral, que provoca que los trabajadores jóvenes trabajen más horas que los mayores. Las estimaciones muestran, sin embargo, un escaso apoyo a este efecto. Frente a estos resultados, Martín y Moreno (1989 y 1990) parecen obtener evidencia contraria y, por tanto, favorable al efecto sustitución intertemporal en la oferta de trabajo en el caso español para el período 1964-1984.

En relación con el debate sobre el posible impacto sobre el empleo de la sustitución de cotizaciones sociales por IVA, los resultados de los trabajos realizados en España muestran, en general, un efecto positivo, aunque reducido [Benelbas, Manzanedo y Sastre (1986), Zabalza, Moli-

nas y Lasheras (1987), González-Páramo (1988), Nadal (1994) y Salas y Vilches (1994)]. Los trabajos de Fernández, Ponz y Taguas (1994) y Salas y Vilches (1994) encuentran un efecto positivo, aunque también reducido, de la rebaja de las cotizaciones sociales financiada mediante un incremento de los tipos del IVA, que se incluyó en los Presupuestos Generales del Estado para 1995.

1.3.2. Efectos sobre la evasión fiscal

Los modelos teóricos de análisis de la evasión fiscal [Allingham y Sandmo (1972)] encuentran una relación positiva entre el nivel de renta ocultada y los tipos marginales, al incrementarse el beneficio marginal que se obtiene de evadir ante tipos marginales superiores, y negativa entre dicho nivel de renta ocultada y la probabilidad de detección o la sanción marginal (cantidad en que aumenta la multa por cada unidad adicional defraudada), ya que el aumento de cualquiera de estas dos variables provoca una subida de los costes marginales de defraudar.

Para el caso español, Raymond (1987) confirma la hipótesis que relaciona tipos marginales y fraude, al encontrar evidencia de que son los contribuyentes con tipos más elevados los que mayor probabilidad tienen de defraudar. Esta relación positiva entre progresividad formal y evasión fiscal se obtiene también a partir de datos internacionales [González-Páramo (1993)].

Sobre la decisión de evasión fiscal influye un conjunto amplio de factores, entre los que la fiscalidad se considera como relevante (17). Los costes de cumplimiento de las obligaciones fiscales, que pueden ser de magnitud considerable, se encontrarían entre dichos factores. En el caso de España, el coste de cumplimiento del IRPF, según estimaciones oficiales, se sitúa en el 3,3 % de la cuota líquida, cifra comparativamente baja a nivel internacional [Díaz y Delgado (1992)] (18).

(17) El grado de evasión fiscal en España ha sido, por otro lado, calculado por distintos estudios: cerca del 27 % de los trabajadores estaba al margen del sistema de Seguridad Social en 1987 [Muro *et al.* (1988)]; el nivel de fraude se estima en el 43 % de las bases imponibles potenciales del Impuesto sobre la Renta [Lagares *et al.* (1990)], en el 26 % de los ingresos potenciales en el caso del IVA [Díaz *et al.* (1990) y Díaz y Romero (1993)], en el 28 % de la recaudación teórica del IVA [Melis (1992)] y en un 36 % los beneficios no declarados por las empresas no financieras en el Impuesto sobre Sociedades [Truyols (1993)].

(18) Si se corrige este cálculo atribuyendo a la hora de tiempo su valor en términos de contabilidad nacional (no en términos de base imponible) —lo que quizá sea más apropiado cuando el empleo alternativo del tiempo de cumplimiento es el ocio—, la cifra aumenta al 5,1 %.

1.3.3. Efectos sobre el ahorro

Desde un punto de vista teórico, un impuesto que grave los intereses recibidos y permita la deducción de los pagados provocará dos tipos de efectos: un efecto renta, que estimula el ahorro al hacer más difícil la consecución de cualquier objetivo de consumo futuro, y un efecto sustitución, que produce una reducción del ahorro al reducirse su coste de oportunidad. El efecto total dependerá de la magnitud relativa de estos dos efectos de signo contrario. Además, en el caso de que se graven rentabilidades nominales, y no reales, se estaría afectando, adicionalmente, de forma negativa al ahorro, al producirse una desviación con respecto al principio de capacidad de pago.

En España, la alta progresividad del IRPF [Argimón y Marín (1989)] y la baja compensación por doble tributación de dividendos existente hasta la reforma de 1995 [González-Páramo (1992a)] pueden, en combinación con el impacto de la inflación y la elevada imposición sobre las ganancias de capital existente con anterioridad a la reforma del IRPF de 1992, haber tenido efectos contractivos sobre el ahorro. Aunque es difícil de determinar empíricamente, hay un cierto grado de consenso acerca de la influencia negativa de los impuestos directos en el ahorro familiar, que parece de magnitud más elevada cuando aquellos provocan una disminución de la renta familiar disponible que cuando se canaliza a través de reducciones en la rentabilidad real neta del ahorro [Argimón (1991), Argimón, González-Páramo y Roldán (1993), Dolado, González-Páramo y Viñals (1997) y Raymond, Oliver y Pujolar (1998)].

Por otro lado, la falta de homogeneidad con que se han tratado ciertos activos en España habría provocado un efecto distorsionador sobre la composición del ahorro entre distintos activos [González-Páramo (1991 y 1995a) y Dolado, González-Páramo y Viñals (1997)]. Aunque no se dispone de evidencia empírica para España, la obtenida para otros países desarrollados indica con claridad que la composición del ahorro es muy sensible a las diferencias de tratamiento fiscal, generadoras de costes de eficiencia que pueden resultar sustanciales [OCDE (1994b)].

Por último, el impacto global sobre el ahorro personal de las contribuciones a la Seguridad Social y del sistema de pensiones puede haber sido significativo. Desde un punto de vista teórico, en el marco del modelo del ciclo vital de consumo, un sistema de pensiones produce un efecto sustitución del ahorro personal como consecuencia de las cuotas pagadas. Sin embargo, su efecto sobre el ahorro agregado podría también depender del régimen financiero adoptado: en un sistema de pensiones de reparto como el español, en que el importe de las cuotas de la Seguridad Social ingresadas se dedica íntegramente al pago de las pensiones

del período, el ahorro nacional también se podría reducir al entregarse las cotizaciones a los pensionistas para que las consuman; en un sistema de capitalización, al acumularse las cotizaciones en un fondo de reserva, no se produciría tal reducción del ahorro agregado (19). La evidencia empírica disponible para el caso español no resulta concluyente. Así, Herce (1985) encuentra un impacto positivo de las pensiones sobre el ahorro, aunque con significación estadística reducida, mientras que en Gómez Sala (1987), con datos de series temporales de España para el período 1967-1983, los resultados parecen poner de manifiesto la existencia de una relación contraria, y coincidente con la hipótesis del efecto sustitución. Conclusiones en esta última dirección han sido obtenidas posteriormente, con base en la estimación de una ecuación de ahorro para el período 1955-1984 en Martín y Moreno (1989 y 1990). Por último, los resultados de Maldonado y Gómez Sala (1996) son contradictorios: mientras que las estimaciones con series temporales muestran un apoyo a la hipótesis del efecto desplazamiento del ahorro, las correspondientes a un panel de datos internacional (incluido España) parecen mostrar resultados contrarios a esta hipótesis.

1.3.4. Efectos sobre la inversión privada y la competitividad

El sistema fiscal, a través del impuesto sobre sociedades o del establecimiento de incentivos específicos, puede tener efectos considerables sobre el nivel y la composición de la inversión, ya que incide sobre el coste del uso del capital. Al mismo tiempo, puede producir distorsiones sobre las políticas de financiación y de distribución de dividendos de la empresa, incentivando el endeudamiento y la retención de beneficios, respectivamente (20). No existe, sin embargo, un consenso claro, ni teórico ni empírico, en cuanto a la capacidad de los incentivos fiscales a la inversión para incidir sobre la misma. Para el caso español, mientras Espitia *et al.* (1989) concluyen que los estímulos a la inversión tienen un fuerte efecto a través del coste de oportunidad de la inversión, otros trabajos [Giner (1991) y Alonso y Bentolila (1992)] discuten esta conclusión y sostienen que no influyen a través del coste de oportunidad, pero sí reducen la inversión en la medida en que disminuye la capacidad de autofinanciación. En cambio, sí parece claro el efecto distorsionador que producen estos incentivos, causando diferencias importantes en los tipos marginales aplicables a proyectos inversores con igual beneficio esperado antes de impuestos [Espitia *et al.* (1989)] y, por tanto, favoreciendo

(19) Existen distintos argumentos teóricos que matizan estos resultados; para una revisión, véase Maldonado y Gómez Sala (1996).

(20) Para un repaso de los aspectos teóricos de estos efectos, véase Albi, Contreras, González-Páramo y Zubiri (1994).

determinados sectores, activos o fuentes de financiación. Finalmente, Giner y Salas (1994) obtienen resultados que apuntan a la existencia de una respuesta de la inversión a estímulos fiscales, siendo esta respuesta mayor entre las empresas privadas que entre las públicas y reguladas.

Por otro lado, el proceso de integración comunitaria ha provocado, sin duda, importantes efectos sobre la competitividad de la economía española. En concreto, la entrada en la CE supuso una importante reforma del sistema fiscal existente, al sustituirse el Impuesto General sobre Tráfico de Empresas y los impuestos de lujo por el IVA, eliminarse los ajustes fiscales en frontera, producirse el desarme arancelario frente al resto de países de la CE y adoptarse la Tarifa Exterior Común, lo que tuvo como resultado un fuerte incremento del grado de apertura de la economía [Buisán y Gordo (1997)]. En este sentido, un área económica como la de la Unión Europea, en la que se eliminan las restricciones a los movimientos de bienes y de capital, provoca que las diferencias entre los sistemas nacionales de imposición se conviertan en una fuente potencial de distorsiones [Alworth y Fritz (1989) y OCDE (1994b)]. En el caso de España, el sistema fiscal cuenta con unos niveles relativamente elevados de cotizaciones a la Seguridad Social, sobre todo en la parte correspondiente al empresario, y, tradicionalmente, se ha caracterizado por una mayor fiscalidad sobre las rentas del capital (21). Sin embargo, las distintas reformas sobre la imposición del ahorro y la inversión operadas en España en la década de los noventa han tendido, en cierto modo, a alterar esta situación. La reforma del IRPF de 1992 inició esta tendencia, al establecerse, entre otras medidas, la exención de los intereses y las plusvalías pagados a los no residentes, y un trato fiscal más favorable a las plusvalías a medio y largo plazo. Posteriormente, la corrección considerable de la doble imposición de dividendos a partir de 1995 [González-Páramo (1995b)] y el establecimiento por el RD 7/1996 de un tipo fijo del 20 % y un sistema de corrección de valores monetarios en la tributación de las plusvalías continúan en esa misma dirección, aunque, como ya se ha comentado, la heterogeneidad en el tratamiento del ahorro sigue siendo elevada [González-Páramo (1995a y 1997)].

1.4. Conclusiones

A lo largo de este capítulo se ha realizado un repaso de algunos de los efectos de la intervención pública sobre la economía española, ha-

(21) El análisis realizado por Roldán (1992) sobre las cuñas fiscales en los países de la OCDE en el año 1990 concluye que España era el país con mayor cuña fiscal personal y menor cuña fiscal empresarial, ambas calculadas con el tipo marginal máximo, lo que podría implicar un trato más negativo a las rentas del ahorro y favorable a la inversión.

ciendo uso de la evidencia empírica existente en nuestro país. De este conjunto de trabajos parece deducirse la importancia de dichos efectos, aunque el signo y la magnitud de los mismos sean, muchas veces, difíciles de determinar.

En primer lugar, en relación con el efecto estabilizador de la política fiscal y las relaciones entre consumo público y consumo e inversión privados o tipos de interés, los resultados no son claros, aunque sí parece encontrarse un impacto positivo de la inversión pública sobre la productividad de la inversión privada. En segundo lugar, los efectos redistributivos de la política fiscal parecen también positivos, al menos, en lo que a las políticas de gasto se refiere, mientras que el impacto del sistema impositivo es más incierto. Por último, las políticas públicas parecen haber tenido ciertos efectos distorsionadores sobre las decisiones de los agentes y, por tanto, sobre la eficiencia de la economía, afectando, entre otras variables, al empleo y al ahorro.

En cualquier caso, y como se decía en la introducción, el análisis de la intervención pública sobre la economía debe realizarse desde una perspectiva global, si bien los elementos anteriores pueden servir como primera aproximación a dicho análisis.

APÉNDICE I.1

INDICADORES DE ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL (22)

En el caso de que se pretenda efectuar un análisis de la orientación expansiva o contractiva de la política fiscal, la variación de la *ratio* déficit público/PIB no constituye un buen indicador, debido, entre otros factores, a la endogenidad del déficit en relación con la posición cíclica de la economía. Efectivamente, en períodos de expansión/recesión económica, los ingresos públicos tienden a crecer/disminuir, y el gasto público, a reducirse/aumentar por la mera actuación de los estabilizadores automáticos, afectando al saldo presupuestario, sin que, necesariamente, se haya producido una actuación discrecional del Gobierno.

Por lo tanto, necesitamos disponer de un indicador que permita determinar en qué medida la evolución del déficit público se debe a las fluctuaciones de la actividad económica o a la acción discrecional (23) del Gobierno, lo cual es interesante por diversas razones. En primer lugar, como ya hemos señalado, al distinguir entre los componentes cíclico y autónomo del saldo presupuestario, se puede medir la orientación de la política fiscal. En segundo lugar, y en la medida en que muchas decisiones políticas tienen implicaciones plurianuales (a menudo, de muy largo plazo) sobre las finanzas públicas, un indicador de cambio discrecional en el saldo presupuestario servirá como indicador adelantado de la futura evolución de la política fiscal. Por último, tal indicador permitirá analizar la reacción de las autoridades ante cambios en el entorno económico.

En este apéndice se describen tres indicadores (calculados por la OCDE, la CE y el FMI) que cuantifican el cambio discrecional sustrayendo de la variación del saldo presupuestario la parte de esta que se estima como debida a factores cíclicos. Todos ellos parten de la elección de un marco económico de referencia que viene dado por el PIB potencial o el tendencial, y estiman el componente cíclico del saldo presupuestario mediante la aplicación de las elasticidades de los ingresos y gastos públicos respecto a la desviación o *gap* entre el PIB observado y el potencial o tendencial.

(22) Este apéndice se basa, fundamentalmente, en los trabajos de Gómez (1993) y Hernández de Cos (1999a y 1999b).

(23) Sobre el saldo presupuestario actúan diversos factores, además de la posición cíclica de la economía, que no son consecuencia de la actuación discrecional del Gobierno, como, por ejemplo, las variables demográficas, la inflación o las variaciones de los tipos de interés. Sin embargo, la mayoría de los indicadores disponibles solo aíslan las variaciones del saldo presupuestario debidas al ciclo económico, lo que debe tenerse en cuenta a la hora de efectuar la interpretación de estos indicadores.

1. La variación del saldo presupuestario ajustado del ciclo de la OCDE

1.1. Estimación del producto potencial

La OCDE [Giorno *et al.* (1995)] calcula el producto potencial de la economía como la suma de los correspondientes del sector público y privado. El valor añadido observado del sector público se toma como la mejor aproximación del producto potencial de este sector, sin realizar ningún otro tipo de ajuste. Para calcular el producto potencial del sector privado, sin embargo, se estima, en general, una función de producción del tipo Cobb-Douglas, con dos factores productivos (trabajo y capital), bajo el supuesto de rendimientos constantes de escala. Esto es:

$$\ln Y = \ln A + \ln N + (1 - \alpha) \ln K + \ln E \quad [1]$$

$$y = a + n + (1 - \alpha) k + e \quad [2]$$

donde Y es el valor añadido, N el factor trabajo, K el factor capital, E la productividad total de los factores y y la intensidad del factor trabajo. Los valores en minúsculas indican logaritmos.

Dado un valor de e , la serie de la productividad total de los factores, E, se calcula a partir de los residuos estimados de la ecuación anterior. Aplicando el filtro de Hodrick-Prescott a dicha serie, se obtiene una medida de la productividad total de los factores tendencial (e^*). Posteriormente, se sustituye en la anterior función de producción, junto con el *stock* de capital (k) y el empleo potencial (n^*), para obtener una medida del logaritmo del producto potencial del sector privado (y^*):

$$y^* = a + n^* + (1 - \alpha) k + e^* \quad [3]$$

donde n^* (empleo potencial) se define como aquella cantidad de trabajo que puede ser utilizada sin generar más inflación, y su cálculo depende de la tendencia de la población activa y de la tasa de paro estructural o NAWRU (*non-accelerating wage rate of unemployment*). Para estimar la NAWRU se toman datos históricos de los salarios y del paro de cada país.

1.2. Estimación de los ingresos, gastos y saldo presupuestario ajustados del ciclo

A continuación, se separan los componentes de los ingresos y gastos públicos que se deben a la posición cíclica de la economía (aproxí-

mada por la diferencia entre el producto observado y el potencial) y aquellos de naturaleza no cíclica, denominados componentes estructurales o ajustados del ciclo, que se definen como aquellos niveles de ingresos y gastos públicos que se obtendrían en el caso de que el producto se situara en su nivel potencial. Estos componentes estructurales de ingresos (T^*) y gastos (G^*) se obtienen a partir de los impuestos observados (T) y los gastos corrientes primarios (G), de la siguiente forma:

$$\begin{aligned} T_{ti}^* &= T_{ti} \left(\frac{Y_t^*}{Y_t} \right)^{a_i} & a_i > 0 \\ G_t^* &= G_t \left(\frac{Y_t^*}{Y_t} \right)^b & b < 0 \end{aligned} \quad [4]$$

donde Y^* es el nivel de producto potencial a precios corrientes, Y es el nivel de producto observado a precios corrientes, y a_i y b son las elasticidades de los distintos tipos de ingresos y del gasto corriente primario, respectivamente, en relación con el crecimiento del producto nominal.

La OCDE considera cuatro categorías impositivas: el impuesto personal sobre la renta, el impuesto sobre sociedades, las cotizaciones sociales y los impuestos indirectos. La elasticidad con respecto al producto de cada una de estas categorías impositivas se calcula de la forma siguiente:

- Las elasticidades del impuesto sobre la renta y de las cotizaciones sociales se obtienen a partir del cociente entre los valores de los tipos medios y marginales de estos impuestos. Este cociente nos ofrece, sin embargo, las elasticidades con respecto a los salarios brutos. Para obtener la elasticidad con respecto al PIB, se ajusta la anterior elasticidad, dependiendo de la respuesta que el empleo y los salarios muestren en relación con las fluctuaciones de *output* real.
- La elasticidad del impuesto sobre sociedades se calcula a partir de una regresión simple de los ingresos por este impuesto sobre el *output* a precios corrientes.
- La elasticidad de los impuestos indirectos se considera unitaria.

Por el lado de los gastos, se calcula la elasticidad de los gastos por desempleo con respecto al PIB y esta elasticidad se aplica a todo el gasto corriente primario. El cálculo de la elasticidad del gasto por desempleo con respecto al PIB se obtiene multiplicando la estimación de la elasticidad de la tasa de desempleo con respecto al *output* (la inversa del coefi-

ciente de Okun) por la estimación de la elasticidad de los pagos por desempleo con respecto al paro.

Una vez que se han calculado los impuestos y gastos ajustados del ciclo, las partidas que no han sufrido ajuste, como los pagos por intereses y los ingresos y gastos de capital, se añaden para obtener el total de gastos, de ingresos y el saldo neto ajustados del ciclo. La OCDE toma como indicador del tono de la política fiscal la variación de este saldo en porcentaje del PIB.

2. *La variación del saldo presupuestario ajustado del ciclo de la Comisión Europea*

2.1. *Estimación del producto tendencial*

El método de cálculo del saldo presupuestario ajustado del ciclo de la Comisión Europea (1995) consta también de dos partes. En primer lugar, se calcula el denominado producto tendencial a partir de la aplicación del filtro de Hodrick-Prescott a la serie del PIB real. Este método se basa en la minimización del cuadrado de las desviaciones alrededor de la tendencia sujeta a una restricción sobre la variación de la tasa de crecimiento tendencial:

$$\begin{aligned} & \underset{y^p}{\text{Min}} \sum_{t=1}^T (y_t - y_t^p)^2 \\ & \text{s.a.} \sum_{t=2}^{t-1} [(y_{t+1}^p - y_t^p) - (y_t^p - y_{t-1}^p)]^2 \leq k \end{aligned} \quad [5]$$

donde y es el logaritmo del PIB real observado, y^p es el logaritmo del PIB potencial real y k es un número pequeño, elegido arbitrariamente (24).

La estimación del *output gap* se obtiene como diferencia entre el PIB y dicho producto tendencial.

2.2. *Estimación de los componentes cíclicos de ingresos y gastos públicos, y del saldo presupuestario ajustado del ciclo*

En segundo lugar, se calculan los componentes cíclicos de los ingresos y gastos públicos, a partir de la estimación de sus elasticidades.

(24) Si se elige $k = 0$, la tasa de crecimiento tendencial sería constante. Eligiendo k suficientemente grande, la tendencia coincidiría con el PIB observado. Entre ambos extremos se sitúan las medias móviles con ponderaciones fijas.

El componente cíclico de los ingresos públicos (r) se obtiene multiplicando la elasticidad de los ingresos con respecto al PIB (E_R) por la *ratio* media de ingresos/PIB, $(R / Y)_t$, y por el *output gap* (GAP_t):

$$r = \left(\frac{R}{Y} \right)_t \cdot E_R \cdot GAP_t \quad [6]$$

La elasticidad de los ingresos aplicada por la Comisión Europea se calcula como una media de las respectivas elasticidades de cada uno de los grupos de ingresos, ponderadas por la proporción relativa de cada una de estas categorías en el total de ingresos. La Comisión toma como dadas las elasticidades calculadas por la OCDE para cada una de las cuatro categorías de ingresos consideradas: impuesto sobre sociedades, impuesto personal sobre la renta, cotizaciones sociales e impuestos indirectos. No se realiza ningún tipo de corrección cíclica a la partida de otros ingresos corrientes ni a la de ingresos de capital.

En cuanto al componente cíclico del gasto público, la CE solo considera que tienen un comportamiento cíclico los gastos por desempleo. El cálculo de la elasticidad de este tipo de gastos con respecto al ciclo económico se basa en estimaciones del coste marginal de los gastos por desempleo con relación a la tasa de paro (c), y en estimaciones de la elasticidad de la tasa de desempleo con respecto al PIB (h). Si multiplicamos estos dos parámetros por la medida de *output gap*, obtenemos el componente cíclico del gasto público (d_t).

$$d_t = (c \cdot h) \cdot GAP_t \quad [7]$$

Por último, para calcular el saldo presupuestario ajustado del ciclo se eliminan dichos componentes cíclicos del saldo público observado. El indicador de la Comisión es la variación del saldo presupuestario ajustado del ciclo.

3. *El impulso fiscal del FMI (25)*

El FMI [Heller *et al.* (1986)] calcula el indicador de acción discrecional (IAD), respecto a un año base, como la diferencia entre el saldo cíclico neutral (SCN) y el saldo presupuestario observado (SP). A su vez, el saldo cíclico neutral se define como el saldo público que habría resultado si, desde el año tomado como base, los ingresos públicos hubieran variado

(25) El FMI realiza estimaciones de los déficit públicos estructurales [Jaeger (1993)] siguiendo una metodología parecida a la de la OCDE, antes analizada. Estas estimaciones no deben confundirse con el indicador del impulso fiscal que se describe a continuación.

al mismo ritmo que el PIB observado, y los gastos lo hubieran hecho al mismo ritmo que el PIB potencial nominal. Formalmente:

$$SCN_t = IT_0 \cdot \frac{y_t}{y_0} - G_0 \cdot \frac{y_t^P}{y_0^P} \quad [8]$$

siendo SCN_t el saldo cíclico neutral, IT_0 los ingresos públicos del año base, en porcentaje del PIB, G_0 el gasto público del año base, en porcentaje del PIB, y_t e y_t^P el PIB observado y potencial, respectivamente, del año t , e y_0 e y_0^P el PIB observado y potencial, respectivamente, del año base.

A su vez, el indicador de acción discrecional (IAD) se expresa como:

$$IAD = SCN_t - SP_t \quad [9]$$

De tal forma que, si el indicador de acción discrecional es positivo/negativo, la política fiscal se considera contractiva/expansiva, en relación con el año base, lo cual puede deberse a que los gastos han aumentado por debajo/encima de la tasa de crecimiento del PIB potencial o a que los ingresos han crecido más/menos que el PIB nominal.

Por último, el indicador de impulso fiscal (IF) elimina la dependencia respecto del año base, ya que se define como el indicador de acción discrecional de cada año menos el del año anterior, de modo que, si esta variación es negativa, se considera que la política fiscal ha sido más expansiva que la del año anterior y habrá existido un impulso expansivo. Formalmente:

$$IF_t = IAD_t - IAD_{t-1} \quad [10]$$

II

EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y RASGOS BÁSICOS DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL

II.1. Introducción

A finales del siglo XIX, las naciones económicamente más desarrolladas comenzaron a atribuir a sus sectores públicos nuevas tareas en la provisión de bienes sociales e infraestructuras, en la programación de los ingresos y gastos públicos al servicio de una distribución más equitativa de la renta y la riqueza nacionales, y en la realización de los gastos necesarios para intensificar el desarrollo de la actividad económica. Por el contrario, en España el presupuesto no empezó a adquirir un mayor protagonismo hasta más de medio siglo después.

El atraso de nuestro sector público, que persistió hasta las vísperas del Plan de Estabilización, se reflejaba en un sistema fiscal arcaico, dominado por los impuestos de producto, y de escasa capacidad recaudatoria, y, como consecuencia, en el raquitismo presupuestario: al final de la década de los cincuenta, el gasto público representaba el 17 % del PIB (1), la mitad que en Alemania, Francia o el Reino Unido. Además, su composición resultaba inadecuada, con la defensa nacional, la base burocrática de la administración y el servicio de la deuda pública absorbiendo la mayor parte de los recursos, mientras que los gastos propios del Estado del bienestar —educación, sanidad, vivienda y prestaciones sociales— ocupaban un lugar secundario. Por otro lado, pese a esos reducidos niveles de gasto, la Hacienda Pública era incapaz de financiarlos con equilibrio. El recurso directo al Banco de España y al sistema financiero vino a ocultar el verdadero coste de financiación del déficit, lo que distorsionaba la asignación de fondos y subordinaba la política monetaria

(1) En todo este capítulo la referencia es el PIB de la *Contabilidad Nacional* del INE (véase apéndice III.1 para una descripción de las diferencias entre este PIB y el denominado PIB «fiscal»).

al presupuesto. Nuestro sector público, en fin, se veía dominado por el ordenancismo económico y una intensa actividad reguladora [Fuentes Quintana (1993) y González-Páramo (1993)].

A finales de la década de los cincuenta, el sentido de aislamiento de España respecto a la onda expansiva de crecimiento en que se hallaba la economía mundial, junto con los graves problemas de inflación y déficit de la balanza de pagos que aquejaban a la economía española, motivaron un giro radical de la política económica a partir de 1959. El conjunto de reformas que integraban el Plan de Estabilización supuso un cambio histórico del marco institucional, al abandonar la tradición intervencionista y orientarse hacia la modernización de la Hacienda Pública, para permitir la práctica de una política monetaria activa al servicio de la estabilidad nominal y del desarrollo de la economía. Sin embargo, los avances que se produjeron durante casi dos décadas, tanto en el terreno de la liberalización económica como en el de la reforma de la Hacienda Pública, resultaron muy escasos y hasta la llegada de la democracia no se inició el auténtico proceso de modernización del sector público [Fuentes Quintana (1993)].

En este capítulo se describen los principales rasgos que han caracterizado la evolución de la política fiscal en España desde las primeras reformas contenidas en el Plan de Estabilización de 1959 (2) hasta la actualidad. A lo largo de esas cuatro décadas, el sector público español ha experimentado una profunda transformación. A ello ha contribuido significativamente el cambio de sistema político, desde un régimen autoritario a otro democrático, que ha modificado la forma de abordar los problemas económicos y sociales. Este cambio político ha posibilitado, además, la construcción del Estado de las Autonomías y la incorporación de España a la actual Unión Europea (UE), dos hechos cuyas repercusiones sociales y económicas resultan indudables y que han supuesto cambios esenciales en la configuración de la Hacienda Pública.

Desde una perspectiva macroeconómica, el período analizado comprende dos ciclos completos y el inicio de un tercero. A la etapa de elevadas tasas de crecimiento que tuvo lugar durante la década de los sesenta y principios de los setenta, le sucedió la crisis económica de mediados de los setenta, derivada, entre otras causas, de las alteraciones en los precios de las materias primas en 1973, y que se prolongó hasta mediados de la década siguiente, agravada por un segundo *shock* en los precios del petróleo en 1979. La segunda mitad de la década de los ochenta

(2) La información cuantitativa que se ofrece tanto en los gráficos y cuadros como en el texto toma 1964 como principio del período estudiado, ya que las series enlazadas de la *Contabilidad Nacional de España*, base 1986, arrancan en dicho año. La excepción es el cuadro II.3, que está basado en datos presupuestarios.

fue un período de fuerte expansión económica, que se agotó a principios de los noventa, hasta culminar con la intensa recesión de 1993. Desde entonces, asistimos a un período de recuperación en la tasa de crecimiento del PIB, algo más moderada que la registrada en la segunda mitad de la década anterior. En el terreno social, los fenómenos más característicos fueron los derivados del intenso flujo migratorio durante los sesenta y de la aparición, con la crisis de los setenta, de una elevada tasa de desempleo, que, aunque con amplias oscilaciones cíclicas, se ha perpetuado hasta la actualidad.

Todos estos cambios políticos, económicos y sociales han condicionado en gran medida la evolución del sector público desde 1959; a este respecto cabe distinguir dos grandes etapas, separadas por el fin de la etapa franquista y la posterior restauración de la democracia. Estos hechos, que coincidieron con el momento en que empezaron a dejarse sentir los efectos de la crisis asociada al encarecimiento de los precios del petróleo, abrieron un período de modernización del sector público, caracterizado, según se aprecia en el gráfico II.1, por un incremento extraordinario de su presencia en la economía (medida tanto por la participación de los gastos públicos en el PIB como por la de los ingresos públicos) y por la aparición de un déficit público muy persistente. Además, en esta segunda etapa cabría distinguir, a su vez, tres períodos: el primero, que abarcaría hasta 1985, año de la adhesión de España a las entonces Comunidades Europeas (CCEE), presenta los más elevados ritmos de avance del gasto y del déficit; el período 1986-1993, con tres años iniciales que supusieron una pausa en el proceso de crecimiento del gasto público y en los que tuvo lugar un esfuerzo considerable de consolidación fiscal (sobre todo en 1987), y cinco años finales, en los que el gasto público recuperó su senda expansiva y se produjo un nuevo deterioro del saldo presupuestario; por último, el período iniciado en 1994, que, primero en el marco del proceso de convergencia que permitió el acceso de España a la UEM, y después con el objetivo de cumplir con los requerimientos de disciplina fiscal del Pacto de Estabilidad y de Crecimiento, se viene caracterizando por una reducción continuada del gasto público como porcentaje del PIB y por notables avances hacia el equilibrio de las cuentas públicas, sobre todo desde 1996.

El capítulo se estructura siguiendo esta periodificación —coincidente, a grandes rasgos, con las expuestas en Fuentes Quintana (1993) y Comín (1996)—. En la sección II.2 se describe la evolución de la Hacienda Pública española desde el Plan de Estabilización de 1959 hasta el cambio político (1975); mientras que en las secciones II.3 a II.5 se analizan cada una de las tres etapas antes mencionadas, en que se ha subdividido la evolución del sector público durante el período democrático. La descripción de muchos de los aspectos institucionales y la valoración de la política fiscal desarrollada durante estos años están basadas en Co-

INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

mín (1996), Fuentes Quintana *et al.* (1997) y González-Páramo (1992b y 1993), y, en general, en los informes anuales del Banco de España, en tanto que la mayor parte de la sección II.4 se inspira directamente en el análisis contenido en Gómez y Roldán (1995).

II.2. La incipiente modernización de la Hacienda Pública española a partir de 1959

El Plan de Estabilización significó una apuesta por la apertura al exterior y por el desarrollo económico que demandaba una nueva mentalidad respecto al papel del sector público en la economía, por lo que en estos años empezó a invertirse, si bien muy lentamente, la importancia relativa asignada a la regulación y al gasto directo. El proteccionismo de carácter comercial e industrial precedente fue reemplazado por planes indicativos, que concedieron mayor protagonismo a la iniciativa privada y un papel subsidiario a la empresa pública —a pesar de lo cual el Instituto Nacional de Industria (INI), creado en 1941, siguió creciendo durante los años sesenta—, y por una intervención del sistema crediticio orientada a

la financiación del desarrollo (crédito oficial y financiación «privilegiada»). Por su parte, el gasto público inició un suave ascenso, hasta alcanzar el 19,2 % del PIB en 1964 y el 23,5 % diez años más tarde, todavía muy por debajo de la media de los países desarrollados. El crecimiento del presupuesto público desde el Plan de Estabilización hasta 1968 se debió a la realización de mayores gastos en infraestructuras y vivienda; a partir de 1967 se trataron de impulsar las dotaciones a la enseñanza, la sanidad y las transferencias de la Seguridad Social.

De hecho, uno de los primeros pasos hacia la modernización del sector público español consistió en la implantación, mediante la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, y a partir de la integración de los antiguos seguros sociales y del mutualismo laboral (3), de un sistema de Seguridad Social, que entró en vigor en 1967, contando con dos organizaciones: el régimen general y los regímenes especiales.

Sin embargo, la pretendida unificación de los seguros sociales no se alcanzó totalmente. La gestión de la Seguridad Social se siguió realizando, bajo la dirección y tutela del Ministerio de Trabajo, por múltiples entidades gestoras —el Instituto Nacional de Previsión (INP) y las Mutualidades Laborales fueron las principales en el régimen general—. La transición hacia un auténtico sistema de Seguridad Social se completó con la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de 1972, que amplió la protección social suministrada y esbozó la futura uniformidad de sus prestaciones con la integración de los regímenes especiales en el régimen general.

No obstante, el avance en el proceso modernizador del sector público durante la década de los sesenta y la primera mitad de los setenta resultó muy lento, debido, principalmente, al obstáculo que suponía el sistema político autoritario en el terreno de la reforma tributaria. Los intentos reformadores de 1957 (4) y 1964 (5) no supusieron ninguna alteración

(3) La Ley de Bases de la Seguridad Social, en efecto, trató de dar unidad a los seguros sociales, tanto en el ordenamiento jurídico y en la financiación y prestaciones como en su gestión y principios ordenadores, que fueron los siguientes:

- la consideración conjunta de las contingencias protegidas,
- la participación de los interesados en los órganos rectores,
- la cotización por bases tarifadas, según categorías profesionales,
- el régimen financiero de reparto simple de los ingresos anuales, frente a la capitalización del mutualismo laboral y el reparto de capitales de cobertura del seguro obligatorio de vejez e invalidez (SOVI), y
- una mayor implicación del Estado en el sostenimiento del sistema.

(4) Se desglosó la Contribución de utilidades, el principal impuesto directo de la época, en tres impuestos, uno por cada tarifa (de sociedades, sobre los rendimientos del trabajo y sobre el capital), basándose la gestión en los convenios con agrupaciones de contribuyentes, para abolir la inspección fiscal.

(5) Se impulsó la Contribución complementaria sobre la renta —denominada general—, de la que los impuestos de producto serían gravámenes a cuenta en la liquidación posterior, y se creó el Impuesto sobre el Tráfico de Empresas (ITE).

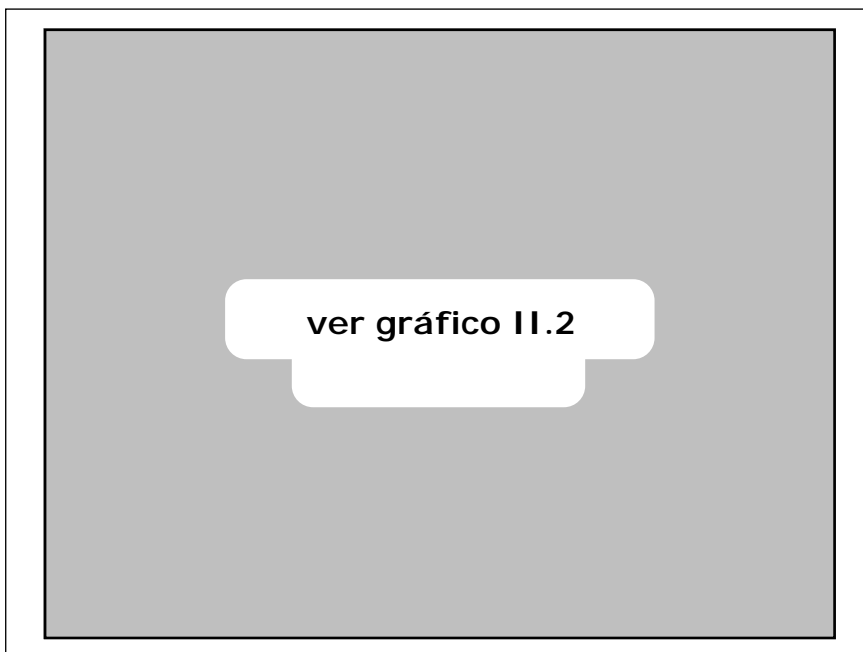
sustancial de la estructura del sistema fiscal, basada en la imposición sobre el gasto en bienes y servicios, y que relegaba a un lugar secundario los gravámenes sobre renta y beneficios. El funcionamiento de la tributación seguía caracterizado por la baja presión fiscal, la evasión generalizada, la proliferación de exenciones, bonificaciones y desgravaciones, y el limitado y defectuoso gravamen de las rentas del capital.

A pesar de todo, estos intentos de reforma facilitaron una cierta suficiencia financiera que, junto a una presupuestación de control que ajustaba los gastos del Estado a los ingresos fiscales disponibles, permitió abrir un paréntesis de equilibrio presupuestario que se prolongaría durante casi dos décadas. En efecto, hasta 1975 los ingresos públicos superaron a los gastos, con la única excepción de 1971 (véase gráfico II.1). No obstante, este equilibrio formal en los presupuestos de las AAPP, que, dada la escasa cuantía de la carga por intereses, se traducía en un moderado superávit primario (gráfico II.2), no significaba que las cuentas del sector público estuvieran saneadas. El presupuesto de las AAPP no reflejaba adecuadamente el gasto total del sector público, ya que los organismos y empresas independientes —que se contaban por cientos— realizaban cuantiosas inversiones y generaban grandes déficit (financiados parcialmente por los superávits de las instituciones de Seguridad Social), que igualmente podían deberse a gastos corrientes en una medida que es difícil de precisar.

Esta es una etapa de fuerte expansión económica (gráfico II.3), en la que el PIB alcanzó un crecimiento medio del 6,4 % en términos reales durante el período 1965-1974. Como se puede observar en el gráfico II.4, que presenta el indicador de impulso fiscal (6), desglosado entre ingresos y gastos, desde 1965 la política fiscal habría seguido, según dicho indicador, una orientación frecuentemente procíclica, ya que en dos de los tres años de menor crecimiento del período (1967 y 1970) el impulso fiscal fue contractivo, y solo en 1971 desempeñó un papel estabilizador más claro. En general, y exceptuando aquellos dos años, la política fiscal habría tenido un efecto expansivo o casi neutral, basado en aportaciones ligeramente expansivas de los gastos y contractivas de los ingresos.

Los superávits primarios y el fuerte crecimiento del PIB permitieron que continuara durante estos años el descenso en la *ratio* de endeudamiento público sobre el PIB, iniciado al final de la posguerra civil, hasta

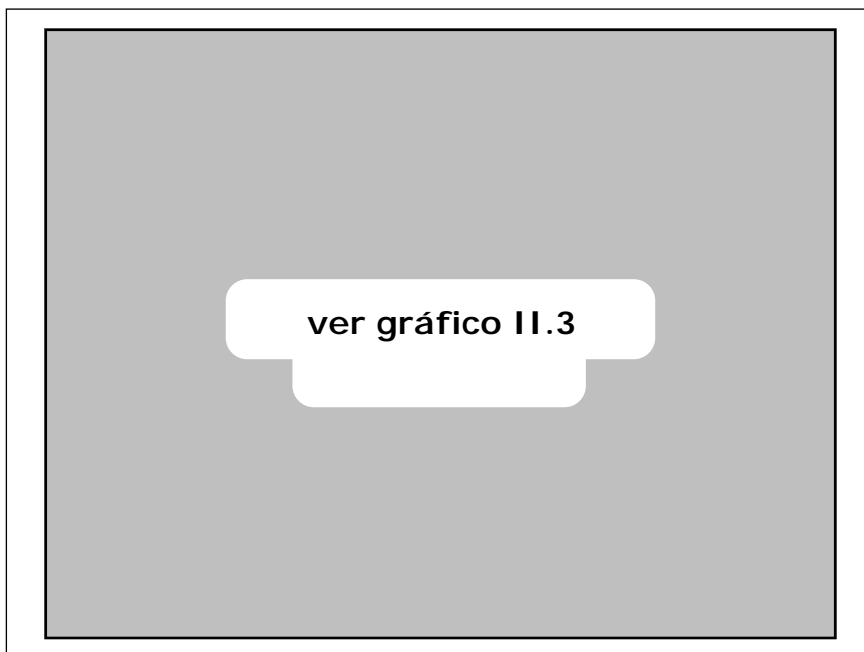
(6) Este indicador, como se explica en el apéndice I.1, trata de dar una idea acerca de la orientación de la política fiscal, distinguiendo entre los componentes cíclico y discrecional de la variación del saldo presupuestario. Un impulso fiscal positivo (negativo) apuntaría hacia una política fiscal expansiva (contractiva). Los problemas metodológicos del indicador, como los asociados al cálculo del PIB potencial o tendencial [Blanchard (1989)], obligan a reforzar la cautela con que ha de ser usado.

DÉFICIT Y DÉFICIT PRIMARIO (a)

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

(a) Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación.

situarla en los niveles mínimos del presente siglo (en torno al 12,5 % en 1974). En consecuencia, la carga de intereses quedó estabilizada también en mínimos históricos (en torno al 0,6 % del PIB), según se observa en el gráfico II.5. Todo ello permitió comenzar un tímido alejamiento de la política monetaria respecto a las necesidades de financiación públicas, suprimiéndose en 1962 la pignoración automática de la deuda pública en el Banco de España (la emisión de deuda pignorable se había suprimido un poco antes, en 1957). No obstante, al mismo tiempo se creó un nuevo mecanismo para conseguir recursos a tipos de interés inferiores a los vigentes en el mercado: los coeficientes de inversión en fondos públicos (la deuda no negociable, principalmente), que tenían un carácter obligatorio para las instituciones financieras. Como compensación, los bancos españoles obtenían líneas de redescuento especiales en el Banco de España, además de percibir elevadas comisiones por la negociación de la deuda, sobre la que poseían el monopolio de colocación entre el público, así como el compromiso de la inhibición del Gobierno para emitir cualquier tipo de título que pudiese competir con los depósitos de la banca. Por otra parte, cuando se nacionalizó el Banco de España, en 1962, se estableció que sus préstamos al Tesoro no podrían superar en ningún

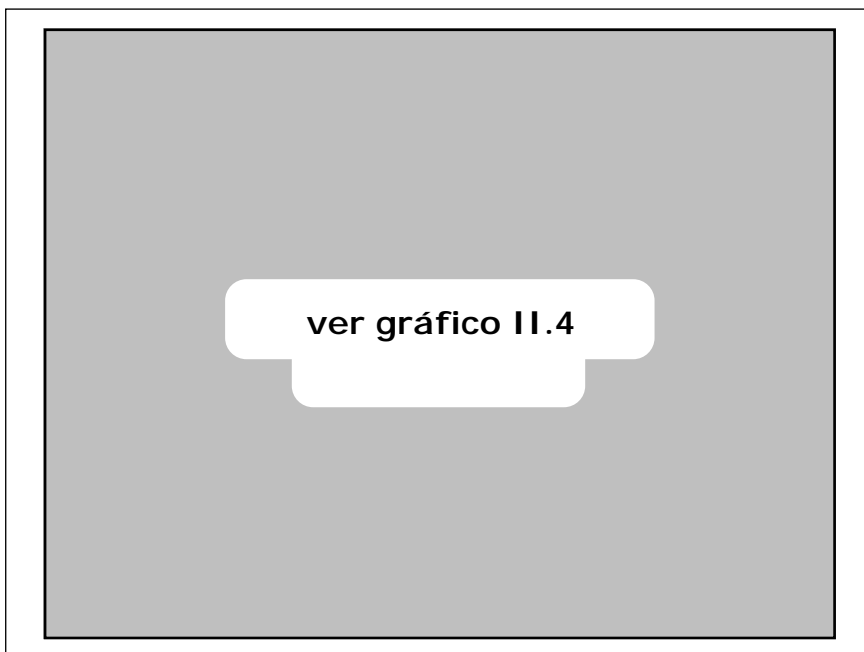
SALDO PRESUPUESTARIO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

ejercicio el 15 % de los gastos presupuestarios; los superávits presupuestarios hicieron inservible esa norma, ya que, en la práctica, no fue preciso recurrir al endeudamiento público.

Entre 1964 y 1974, los ingresos públicos aumentaron cuatro puntos porcentuales del PIB (del 19,6 % al 23,6 %). La mayor parte de ese incremento procedió de la Seguridad Social, ya que las cotizaciones sociales se elevaron 3,3 puntos en porcentaje del PIB, pasando de representar el 5,8 % en 1964 al 9,1 % en 1974, y se convirtieron, desde 1971, en la principal fuente de ingresos, superando a los impuestos ligados a la producción y a la importación (gráfico II.6). Más de la mitad de este aumento de las cotizaciones sociales se produjo en 1967, año en el que entró en vigor la mencionada reforma del antiguo modelo de seguros sociales y mutualismo laboral y su integración en un sistema de Seguridad Social propiamente dicho. Los demás ingresos fiscales mantuvieron estable su participación en el PIB (en torno al 11 %), ya que la ligera reducción de los impuestos ligados a la producción y a la importación (del 7,3 % en 1964 al 6,9 % en 1974), debida exclusivamente a los primeros, se compensó con un incremento de igual magnitud en los impuestos sobre la renta y el patrimonio (del 3,5 % al 3,9 % en igual período), proce-

INDICADOR DE IMPULSO FISCAL (a)



Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, Banco de España y elaboración propia.

(a) Un signo positivo indica orientación expansiva de la política fiscal.

dente, sobre todo, del impuesto sobre el trabajo personal. Por último, los ingresos no fiscales aumentaron en 0,8 puntos porcentuales del PIB, situándose en el 3,5 % en 1974.

Como ya se ha comentado, el gasto público acompasó su crecimiento al de los ingresos, de forma que su participación en el PIB se elevó 4,3 puntos, pasando del 19,2 % en 1964 al 23,5 % en 1974. Dicho incremento se concentró en los años 1967 y 1971, en que se produjeron sendos avances de 1,3 y 1,5 puntos porcentuales del PIB, respectivamente. La mayor parte de esos aumentos del gasto, sobre todo el de 1971, se debió a las prestaciones sociales, como consecuencia de la puesta en marcha del nuevo sistema de Seguridad Social. En concreto, el fuerte incremento de las prestaciones sociales en 1971 se debió a las pensiones y, en menor medida, a las prestaciones familiares y a las prestaciones en especie y sanitarias (básicamente, gasto en farmacia). De hecho, según se observa en el cuadro II.1, el gasto en pensiones aumentó de forma considerable su participación en el total de prestaciones sociales desde 1967 (no se dispone de datos anteriores a dicho año), en detrimento de las prestaciones familiares (a pesar de su incremento en 1971) y de las

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA



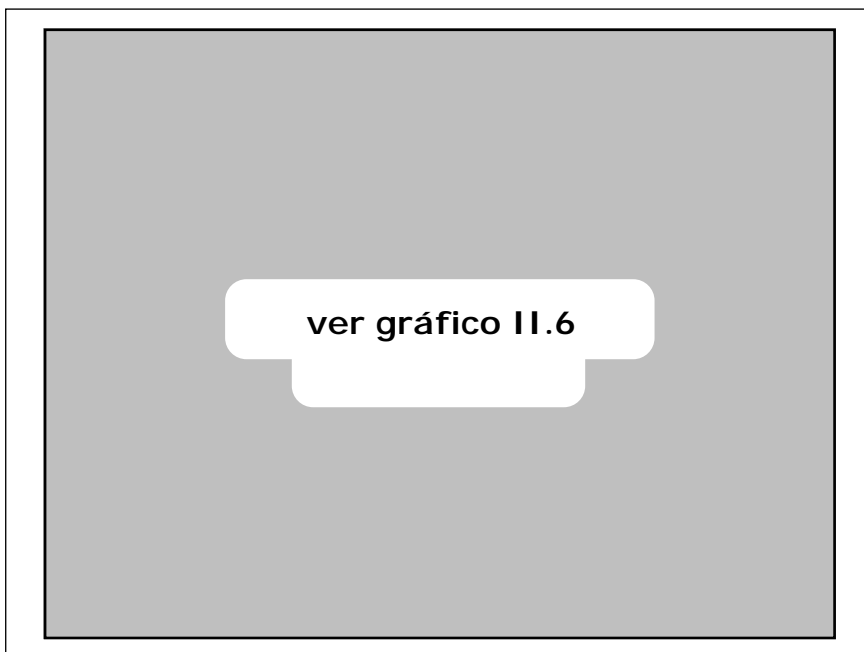
ver gráfico II.5

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

(a) $b(t) - b(t-1) = -b(t-1) \cdot y(t) / [1 + y(t)] - cn(t) + aff(t)$; siendo «b» la deuda pública, en porcentaje del PIB; «y» la tasa de crecimiento del PIB nominal; «cn» el saldo total de las Administraciones Públicas, en porcentaje del PIB; y «aff» el resto de operaciones, en porcentaje del PIB.

(b) $b(t) - b(t-1) = b(t-1) \cdot [i(t-1) - y(t)] / [1 + y(t)] - cnp(t) + aff(t)$; siendo «b», «y» y «aff» las mismas variables del gráfico anterior; «i» el tipo de interés nominal de la deuda pública; y «cnp» el saldo primario de las Administraciones Públicas.

INGRESOS PÚBLICOS



Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

pagadas por el Estado y las demás Administraciones Públicas distintas a la Seguridad Social, pasando a suponer más del 35 % en 1974. También aumentaron su participación, en menor medida, las prestaciones en especie y sanitarias, los gastos de incapacidad laboral transitoria e invalidez provisional y las restantes prestaciones económicas del Sistema, entre las que se incluyen, durante este período, las prestaciones por desempleo, que no comenzaron a ser gestionadas por el recién creado Instituto Nacional de Empleo (INEM) hasta 1980. En conjunto, las prestaciones sociales incrementaron su peso en el PIB en 3,1 puntos porcentuales durante estos años, pasando del 4,6 % en 1964 al 7,7 % en 1974.

Como se observa en el gráfico II.7, el consumo público, que representaba más del 40 % del gasto total, también incrementó su participación en el PIB (en 1,7 puntos porcentuales), aunque en menor medida que las prestaciones sociales, hasta situarse en el 9,9 % en 1974. Dicho incremento se debió casi exclusivamente a la remuneración de asalariados, cuyo crecimiento fue impulsado sobre todo por las subidas salariales (el deflactor de la remuneración de asalariados aumentó, en media anual, un 13,4 %, 4,7 puntos más que el deflactor del PIB), aunque también se produjo un notable aumento del empleo público. Por el contrario,

PRESTACIONES: COMPOSICIÓN
Porcentajes

Prestaciones económicas											
Total	Seguridad Social									Prestaciones en especie y sanitarias (b)	
	Total	AAPP, excepto Seguridad Social	Total	Pensiones contributivas	Desempleo (INEM)	Incapacidad temporal (incapacidad laboral transitoria e invalidez provisional)	Prestaciones no contributivas	Prestaciones familiares	Otras (a)		
1967	100,0	81,1	23,3	57,8	19,8	—	5,5	—	29,8	2,7	18,9
1968	100,0	81,2	26,6	54,6	20,3	—	5,6	—	24,9	3,9	18,8
1969	100,0	81,5	25,7	55,9	23,5	—	5,6	—	22,8	3,9	18,5
1970	100,0	81,7	26,1	55,5	25,8	—	5,7	—	20,1	4,0	18,3
1971	100,0	80,6	21,2	59,4	27,6	—	5,6	—	21,1	5,0	19,4
1972	100,0	77,9	18,3	59,6	29,4	—	6,1	—	19,4	4,8	22,1
1973	100,0	76,9	15,1	61,8	33,2	—	7,9	—	16,3	4,4	23,1
1974	100,0	77,4	15,3	62,1	35,8	—	8,0	—	13,5	4,8	22,6
1975	100,0	79,1	15,0	64,1	36,8	—	8,1	—	10,6	8,7	20,9
1976	100,0	71,6	13,2	58,4	34,7	—	7,4	—	7,3	9,0	28,4
1977	100,0	78,6	11,7	66,9	41,3	—	8,4	—	6,2	10,9	21,4
1978	100,0	80,6	12,3	68,3	42,6	—	8,2	—	4,5	13,0	19,4
1979	100,0	82,6	12,0	70,6	43,7	—	8,3	—	3,6	15,0	17,4
1980	100,0	90,7	13,6	77,2	45,4	16,8	7,7	—	2,8	4,5	9,3
1981	100,0	90,5	11,7	78,8	46,1	18,6	6,8	—	2,2	5,1	9,5
1982	100,0	89,7	11,2	78,5	48,0	16,0	7,1	—	1,7	5,8	10,3
1983	100,0	88,9	11,4	77,5	49,2	15,3	6,5	—	1,7	4,7	11,1
1984	100,0	90,7	10,8	79,9	51,3	15,3	5,9	—	1,6	5,8	9,3

PRESTACIONES: COMPOSICIÓN
Porcentajes (continuación)

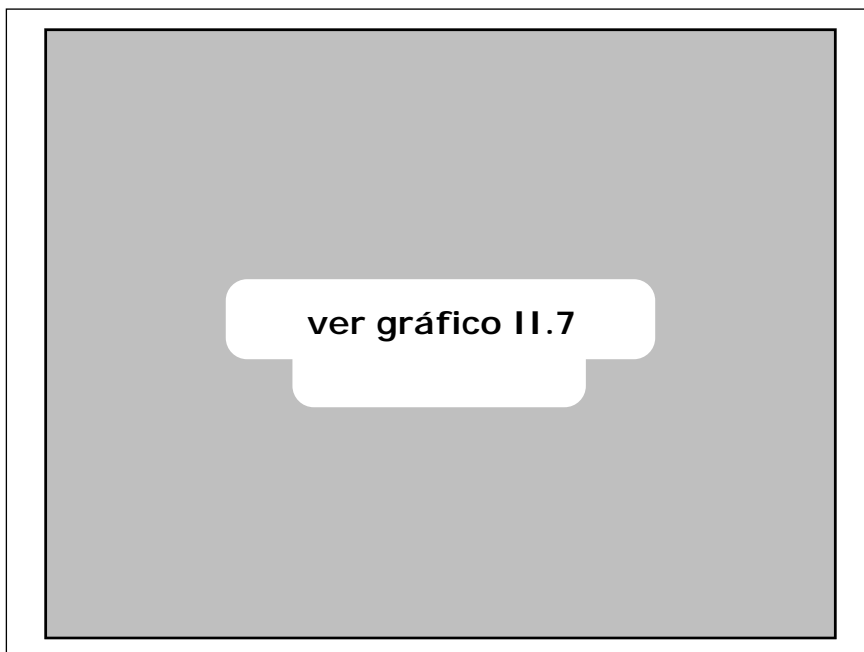
	Prestaciones económicas										Prestaciones en especie y sanitarias (b)
	Total	AAPP, excepto Seguridad Social	Seguridad Social								
			Total	Pensiones contributivas	Desempleo (INEM)	Incapacidad temporal (incapacidad laboral transitoria e invalidez provisional)	Prestaciones no contributivas	Prestaciones familiares	Otras (a)		
1985	100,0	93,8	11,3	82,5	52,5	19,2	5,6	—	1,2	4,1	6,7
1986	100,0	94,1	11,0	83,1	53,4	18,4	5,3	—	0,9	5,1	6,7
1987	100,0	92,9	10,9	82,0	53,0	18,1	5,2	—	0,7	4,9	7,1
1988	100,0	91,7	10,4	81,3	53,0	17,6	5,3	—	0,6	4,8	8,3
1989	100,0	91,2	10,3	80,9	53,0	17,6	5,6	—	0,5	4,2	9,0
1990	100,0	90,7	10,1	80,6	52,4	17,9	5,8	—	0,4	4,1	9,3
1991	100,0	90,3	10,1	80,2	50,5	19,3	6,1	0,1	0,4	3,9	9,7
1992	100,0	90,4	10,3	80,1	49,7	19,9	6,0	0,7	0,9	3,0	9,5
1993	100,0	91,1	9,5	81,6	51,0	20,7	5,5	1,1	0,8	2,5	8,9
1994	100,0	91,5	9,0	82,4	53,3	19,1	5,3	1,8	0,5	2,5	8,6
1995	100,0	91,5	9,0	82,5	56,4	15,5	5,1	1,9	0,4	3,2	8,7
1996	100,0	91,4	8,8	82,7	58,1	13,5	5,1	2,1	0,4	3,5	8,8
1997	100,0	91,0	8,4	82,6	59,2	12,5	4,6	2,2	0,4	3,7	8,9
1998	100,0	90,8	8,3	82,5	60,7	11,1	4,3	2,3	0,3	3,7	9,2

Fuentes: Ministerios de Economía y Hacienda, y de Trabajo y Asuntos Sociales, y Banco de España.

(a) Incluye la prestación por desempleo hasta 1979 (antes de la creación del INEM), indemnizaciones y entregas únicas, auxilios económicos, prestación por maternidad (desde 1995) y otras prestaciones económicas del Sistema, prestaciones económicas del INEM (excepto desempleo), del FOGASA, de las otras administraciones de Seguridad Social y transferidas a las Comunidades Autónomas.

(b) Medicamentos, en su mayoría.

GASTO PÚBLICO



Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

las compras netas apenas mantuvieron su participación en el PIB durante este período. Las demás partidas del gasto público se redujeron ligeramente en porcentaje del PIB. La más importante de ellas en términos cuantitativos, la inversión pública, cayó hasta el 2,5 % del PIB en 1974, después de haber alcanzado un máximo durante este período del 3,2 %, en 1971.

Cuando se analiza la aportación de los distintos agentes de las Administraciones Públicas a esta etapa de ligeros superávit presupuestarios (véase cuadro II.2), se observa que, salvo en los años 1966 y 1973, en los que el superávit del Estado resultó determinante, ese saldo positivo procedió, fundamentalmente, de la Seguridad Social, que se mantuvo en superávit durante todo el período, lo que permitió enjugar el déficit del Estado, siempre inferior al 1 % del PIB, en diversas ocasiones. Las Corporaciones Locales, por su parte, mantuvieron sus cuentas prácticamente equilibradas, con una tendencia al déficit, que se acentuó al final del período. En cualquier caso, durante todos estos años se mantuvo un alto grado de centralización del gasto público. En torno al 75 % de la demanda final de las Administraciones Públicas procedía, en esta etapa, del Estado y sus Organismos Autónomos, apreciándose solo un incremento de

DÉFICIT PÚBLICO: DISTRIBUCIÓN POR AGENTES
Porcentajes del PIB

	<i>Adminis- traciones Públicas (a)</i>	<i>Administraciones Centrales</i>			<i>Administraciones Territoriales</i>		
		<i>Total</i>	<i>Estado y Organismos de la Adminis- tración Central</i>	<i>Seguridad Social</i>	<i>Total</i>	<i>Comuni- dades Autónomas</i>	<i>Corpo- raciones Locales</i>
1964	0,4	0,6	0,1	0,4	-0,1	—	-0,1
1965	0,0	0,2	-0,0	0,2	-0,1	—	-0,1
1966	0,2	0,2	0,2	0,0	0,1	—	0,1
1967	0,7	0,5	-0,4	1,0	0,1	—	0,1
1968	0,3	0,1	-0,6	0,7	0,2	—	0,2
1969	0,5	0,7	-0,1	0,8	-0,1	—	-0,1
1970	0,7	0,7	0,1	0,6	0,1	—	0,1
1971	-0,6	-0,4	-0,7	0,3	-0,1	—	-0,1
1972	0,3	0,4	0,1	0,3	-0,1	—	-0,1
1973	1,1	1,3	1,2	0,1	-0,1	—	-0,1
1974	0,2	0,5	0,2	0,3	-0,3	—	-0,3
1975	0,0	0,5	0,2	0,3	-0,4	—	-0,4
1976	-0,3	0,3	0,4	-0,1	-0,6	—	-0,6
1977	-0,6	-0,3	-0,2	-0,1	-0,3	—	-0,3
1978	-1,7	-1,4	-1,4	0,0	-0,4	—	-0,4
1979	-1,6	-1,2	-1,0	-0,2	-0,5	—	-0,5
1980	-2,6	-2,6	-2,5	-0,1	-0,0	0,0	-0,6
1981	-3,9	-3,8	-2,9	-0,9	-0,1	-0,0	-0,1
1982	-5,6	-4,9	-5,7	0,8	-0,6	-0,2	-0,5
1983	-4,7	-4,5	-4,7	0,1	-0,2	-0,2	0,0
1984	-5,4	-5,3	-5,3	-0,0	-0,1	-0,2	0,2
1985	-5,8	-5,1	-5,0	-0,1	-0,6	-0,4	-0,3
1986	-6,3	-5,5	-5,6	0,1	-0,8	-0,5	-0,2
1987	-3,8	-3,9	-4,3	0,5	0,0	0,1	-0,0
1988	-3,4	-3,1	-3,3	0,2	-0,3	-0,3	-0,0
1989	-3,7	-2,9	-3,4	0,4	-0,8	-0,6	-0,2
1990	-4,3	-3,3	-3,4	0,1	-1,0	-0,8	-0,2
1991	-4,5	-2,9	-2,5	-0,3	-1,6	-1,4	-0,2
1992	-4,1	-3,0	-2,9	-0,1	-1,1	-1,0	-0,1
1993	-7,0	-5,8	-6,3	0,5	-1,3	-1,1	-0,1
1994	-6,4	-5,4	-5,2	-0,2	-1,0	-0,9	-0,1
1995	-7,3	-6,7	-6,4	-0,3	-0,7	-0,6	-0,0
1996	-4,7	-4,0	-3,6	-0,4	-0,7	-0,7	0,0
1997	-2,6	-2,3	-2,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,0
1998	-1,8	-1,6	-1,5	-0,1	-0,2	-0,2	-0,0

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

(a) Entre 1964 y 1979, el déficit de las Administraciones Públicas no coincide con la suma de los respectivos déficit de los subsectores y agentes que lo componen, ya que en la *Contabilidad Nacional de España*, base 1970, las transferencias corrientes entre Administraciones Públicas no están consolidadas.

ESTRUCTURA DE GASTOS DEL ESTADO: CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

%

	<i>Total</i>	<i>Servicios generales (a)</i>	<i>Defensa</i>	<i>Educación</i>	<i>Sanidad</i>	<i>Pensiones, Seguridad Social y Asistencia Social (b)</i>	<i>Vivienda</i>	<i>Otros servicios comunitarios</i>	<i>Servicios económicos</i>	<i>No clasificados (c)</i>
1959	100,0	15,3	18,8	5,6	0,9	3,5	12,9	2,2	30,5	10,3
1960	100,0	18,0	18,8	6,2	0,8	5,2	12,9	1,6	25,4	11,2
1961	100,0	13,6	20,3	7,3	0,9	5,9	13,2	2,7	24,1	12,1
1962	100,0	12,2	21,2	6,9	0,8	5,6	9,9	2,6	25,6	15,3
1963	100,0	11,8	19,0	7,8	0,9	7,5	10,8	2,7	29,6	9,9
1964	100,0	10,3	17,6	8,5	1,0	6,5	9,4	3,3	31,9	11,5
1965	100,0	12,4	17,2	9,8	1,0	7,6	8,6	3,2	27,2	13,0
1966	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1967	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1968	100,0	8,8	11,9	8,8	1,4	10,0	3,9	1,6	27,0	26,7
1969	100,0	8,4	11,2	10,7	1,3	12,4	5,7	1,9	34,2	14,2
1970	100,0	8,7	11,6	12,0	1,3	12,3	4,1	2,0	30,7	17,3
1971	100,0	8,6	10,2	13,0	1,2	11,8	3,6	1,9	29,4	20,2
1972	100,0	8,9	12,0	12,0	1,4	12,7	3,8	1,9	29,3	18,2
1973	100,0	9,8	12,4	12,9	1,3	10,7	3,4	1,6	28,0	19,8
1974	100,0	9,3	12,4	12,4	1,2	12,4	3,2	1,6	27,1	20,4

Fuente: Comín (1985).

(a) Incluye Orden Público y Seguridad.

(b) Incluye las prestaciones sociales ligadas a cotizaciones ficticias.

(c) Incluye transacciones de la deuda pública y transferencias de carácter general a otras Administraciones Públicas.

la participación, tanto de la Seguridad Social como de las Corporaciones Locales, en la inversión pública total. Los servicios suministrados por los Ayuntamientos seguían siendo deficientes y sin reglamentar, debido a la escasez y al atraso de sus recursos y a que los diversos intentos de reforma durante el franquismo no solucionaron la pobreza crónica de las Haciendas Locales [Comín (1996)].

Cabe concluir, por lo tanto, que con el Plan de Estabilización de 1959 se inició un primer intento de modernización del sector público español, que durante un período de casi dos décadas se caracterizó, más que por el suave incremento del gasto público, muy inferior al registrado durante el mismo período en el resto del mundo desarrollado, por el cambio en el destino por funciones de dicho gasto. El cuadro II.3 presenta la distribución funcional del gasto durante el período 1959-1974 (no se dispone de los datos correspondientes a 1966 y 1967), referida exclusivamente al Estado y en términos presupuestarios, ya que la *Contabilidad Nacional* solo recoge dicha información a partir de 1985. No obstante, como ya se ha comentado, el Estado concentraba la mayor parte del gasto público durante estos años. Junto a la paulatina reducción de la importancia de los gastos en defensa y servicios generales e intereses de la deuda, el crecimiento inicial en los gastos ligados al desarrollo (servicios económicos y, en menor medida, vivienda) fue relevado, a mediados de los sesenta, por un pujante avance de los gastos en pensiones y enseñanza. A mitad de los setenta se cerró este incipiente proceso de modernización, agotado, fundamentalmente, a causa de la resistencia política a reformar el sistema fiscal para dotarle de flexibilidad, suficiencia y justicia. La crisis económica y el cambio de régimen abrieron una nueva etapa [González-Páramo (1993)].

II.3. El período 1975-1985: la rápida expansión del sector público español

Cuando se produjo la primera crisis energética, en 1973, la reacción de las autoridades consistió en instrumentar una política expansiva del gasto, con el propósito de compensar el efecto de la crisis sobre el crecimiento y el empleo, absorber el encarecimiento de los precios del petróleo con un descenso de los impuestos ligados a la producción y a la importación, intervenir ciertos precios para luchar contra la inflación y sobreindiciar los salarios (autorizando su crecimiento según la norma de los sindicatos franquistas: inflación del pasado más dos o tres puntos). Como resultado, se produjo un intenso desequilibrio de la balanza de pagos, un aumento de las subvenciones en el presupuesto (y el inicio de su desequilibrio) y una distorsión e incremento en el consumo de energía, cuyo precio relativo no reflejó el fuerte encarecimiento que había experi-

mentado en el mercado internacional. La economía española entró entonces en una larga fase de bajo crecimiento (un 1,6 % de media anual durante el período 1975-1986, frente al 6,4 % en la década anterior) y de desequilibrios importantes causados por la expansión excesiva de la demanda agregada y la escasa flexibilidad de la oferta.

Por otra parte, el marco institucional que el régimen político de Franco había consolidado estaba especialmente inadaptado para hacer frente a los choques de oferta que supusieron tanto este primer encarecimiento de la energía a finales de 1973 como el posterior, en 1979. Las necesidades de reconversión del aparato productivo y de las instituciones, con el fin de flexibilizar la economía, aumentar la competencia y alcanzar una asignación más eficiente de los recursos que permitieran continuar el crecimiento económico, superar el estrangulamiento del sector exterior y competir en unos mercados internacionales cada vez más integrados, exigían profundas transformaciones en todos los frentes. Las reformas eran particularmente necesarias en el ámbito de la regulación e intervención administrativas de los mercados de factores (en especial, de trabajo) y de bienes y servicios (sobre todo, financieros), en la dimensión y estructura del sector público empresarial y en las políticas fiscal y monetaria [Marín (1997)].

Los Pactos de la Moncloa, firmados en octubre de 1977, se convirtieron en el emblema de la política económica en la etapa constituyente. En ellos se estableció un consenso en torno a las reformas económicas a emprender y una política de rentas para moderar la inflación sin tensiones sociales añadidas. Las empresas públicas, y en concreto las del grupo INI —del que se desgajó en 1980 el Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH)—, fueron utilizadas como un instrumento de política industrial, con fines reindustrializadores y anticíclicos para mantener el empleo.

Una pieza esencial en estos Pactos fue la reforma del sistema tributario que tuvo lugar en 1977 y 1978, inspirada en dos informes —«libro verde» y «libro blanco»— dirigidos, desde el Instituto de Estudios Fiscales, por el profesor Fuentes Quintana (1973 y 1976). Estos informes contenían, hasta el mínimo detalle de calendario, un cuadro impositivo de tipo europeo basado en un impuesto sintético y progresivo sobre la renta, un impuesto sobre sociedades moderno y un impuesto sobre el valor añadido ajustado a las directivas de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE).

Así pues, con el cambio político —tras el inicio de la crisis económica— comenzó una etapa de desarrollo del sector público español, impulsado por dos factores fundamentales. Por un lado, el desplome de las tasas de actividad económica (gráfico II.3) dio lugar a un fuerte incremento de las transferencias compensatorias al sector privado. Por otro lado, las

demandas sociales alentadas por el cambio de régimen político desataron un proceso acelerado de cobertura de carencias colectivas en el área del Estado del bienestar, que adquirieron pleno reflejo presupuestario. En consecuencia, mientras que en la CEE el gasto público creció anualmente en torno a un punto porcentual del PIB, durante este período, en España el peso del gasto público en el PIB casi se duplicó, pasando del 23,5 % en 1974 al 41,6 % en 1985, lo que supone un aumento medio anual del 1,6 % del PIB.

Por su parte, los ingresos públicos, impulsados por los efectos de la reforma tributaria de 1977-1978, también experimentaron un crecimiento continuado, aunque muy inferior al de los gastos, pasando de suponer un 23,6 % del PIB en 1974 a un 35,8 % en 1985, lo que significa un crecimiento medio anual superior al 1 % del PIB. Como ya se ha dicho, este potencial de ingresos no fue suficiente para hacer frente a la dinámica explosiva del gasto, por lo que se inició una etapa de déficit público persistente y creciente que solo retrocedió en 1979 y 1983 (véase gráfico II.1).

Como se aprecia en el gráfico II.4, durante todo este período, salvo en los mencionados años 1979 y 1983, el indicador de impulso fiscal apunta hacia una orientación expansiva de la política fiscal, ya que la aportación de los ingresos, que fue siempre contractiva, excepto en 1984, no pudo superar el impulso expansivo de los gastos. Esta orientación de la política fiscal habría resultado predominantemente procíclica hasta 1980 y anticíclica desde entonces, de forma que la primera mitad de la década de los ochenta constituiría el único período, dentro de los últimos 30 años, en el que la política fiscal habría ejercido, de forma continuada, esa acción contracíclica.

Como consecuencia del desequilibrio presupuestario continuado y creciente, y de una mayor ortodoxia en su financiación, la *ratio* de endeudamiento público sobre PIB entró en una senda de crecimiento muy rápido y casi se cuadruplicó en este período, pasando del 12,6 % del PIB en 1974 al 43,7 % en 1985. En efecto, hasta 1982 este incremento de la deuda apenas repercutió sobre la carga de intereses, ya que, por término medio, dos tercios del déficit público fueron financiados por el Banco de España y por las instituciones financieras, en gran parte mediante coeficientes obligatorios. Así, entre 1977 y 1982 el Banco de España emitió deuda pública a muy corto plazo (bonos del Tesoro, certificados de depósito, certificados de regulación monetaria), con el fin de neutralizar el efecto sobre la liquidez del sistema del fuerte recurso del Estado al Banco. Sin embargo, en 1983-1984 el Gobierno introdujo cambios importantes en la financiación del déficit, desplazándola del recurso al Banco de España a la emisión de pagarés del Tesoro, para lo que, no obstante, recurrió de nuevo a los coeficientes obligatorios. En un contexto de altos tipos de interés, el cambio hacia una financiación más ortodoxa del déficit dio lugar

a un rápido aumento de la carga de intereses, que pasaron del 1 % del PIB en 1982 al 2 % en 1985 (y al 3,9 % un año después, véase gráfico II.5).

Uno de los rasgos más característicos de esta expansión acelerada del sector público que comenzó con el cambio político es, como ya se ha comentado, el incremento uniforme y continuado de la presión fiscal, impulsado por la reforma del sistema tributario. Urgida por la fuerza de las presiones sociales en favor de un aumento del gasto, la reforma fiscal se convirtió en una de las prioridades más destacadas del programa del nuevo régimen político. En 1977 se adoptaron diversas medidas excepcionales destinadas a incrementar la recaudación (elevación de los gravámenes sobre los beneficios empresariales, sobre las rentas personales más altas y en algunos epígrafes del impuesto sobre el lujo), al tiempo que se anunciaba el propósito de reestructurar el sistema impositivo y de modificar las actitudes hacia el cumplimiento de las obligaciones fiscales («amnistía fiscal», abolición del secreto bancario, creación de un «Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio Neto» e introducción del «delito fiscal»). Al año siguiente, el Parlamento aprobó los nuevos impuestos sobre la renta personal y de sociedades, que entraron en vigor en 1979, junto con la eliminación de los viejos impuestos cedulares (licencias fiscales), que se transfirieron parcialmente a los gobiernos locales.

El nuevo impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) era un impuesto moderno, global y progresivo sobre los ingresos acumulados por todos los miembros de la unidad familiar. Se introdujeron desgravaciones por el tamaño de la familia y otras características personales, así como diversos incentivos fiscales. El reformado impuesto sobre los beneficios de sociedades se estructuró de acuerdo con los impuestos similares que se venían aplicando en los países europeos. Los cambios en la legislación sobre impuestos indirectos fueron relativamente menores (simplificación de las normativas del ITE y del impuesto sobre el lujo, supresión de algunos impuestos de fabricación, traspaso de la transmisión empresarial de bienes inmuebles desde el ámbito del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados al del ITE), y su finalidad fundamental era la de facilitar la implantación del impuesto sobre el valor añadido (IVA), alrededor de la que giraba toda la reforma de la imposición indirecta. Sin embargo, la introducción del IVA resultaba difícil, tanto por la información contable requerida para su aplicación como por la complejidad de la gestión del impuesto, a lo que se unía el posible impacto inflacionista, especialmente preocupante en aquella coyuntura. Tras la ruptura del consenso político, la modernización del sistema tributario experimentó una cierta ralentización, que, al margen de la introducción de diversas mejoras de recaudación y gestión, se prolongó hasta que los gobiernos socialistas reemprendieron la reforma fiscal, sobre todo desde 1985, cuando la adhesión a la CEE obligó a la entrada en vigor del IVA en enero de 1986, desapareciendo el ITE, el impuesto so-

bre el lujo y otros impuestos sobre consumos específicos, a la vez que se eliminaban los ajustes fiscales en frontera. Además, en 1985 se procedió a una reforma parcial del IRPF, que afectó, entre otros, a determinados aspectos relativos a la imputación de rentas en el régimen de transparencia fiscal, al tratamiento de las plusvalías y de las rentas irregulares, a la interrupción del período impositivo y a una cierta corrección de los efectos combinados de la progresividad del impuesto y la acumulación de rentas en la unidad familiar.

Impulsados por todas estas medidas, los ingresos fiscales se incrementaron entre 1975 y 1985 en un punto porcentual del PIB al año como promedio, un ritmo muy superior tanto al del crecimiento de los impuestos en la etapa anterior como al registrado en los países de la CEE durante el mismo período. Los impuestos corrientes sobre renta y patrimonio, objeto principal de la reforma fiscal de 1977-1978, fueron los que experimentaron el mayor avance absoluto y, sobre todo, relativo. Como se observa en el cuadro II.4, entre 1975 y 1985 duplicaron su participación en el PIB, alcanzando el 8,5 % en este último año. Con todo, este aumento se debió al IRPF, mientras que el impuesto sobre sociedades, cuya evolución en este período aparece mucho más ligada al ciclo económico, solo se incrementó ligeramente como porcentaje del PIB. El avance del impuesto sobre la renta personal durante estos años no fue uniforme, pudiéndose diferenciar tres subperíodos. En los tres años anteriores a la reforma de Fuentes Quintana, la recaudación creció a un ritmo más dinámico que en el período 1964-1974, debido a la evolución del impuesto sobre el trabajo personal (IRTP), sobre el que incidió una ampliación de las bases, como consecuencia del paso de muchos profesionales de un sistema de evaluación global a otro de estimación directa. En el trienio 1978-1980, la implantación del IRPF supuso un incremento de ingresos de más de dos puntos porcentuales del PIB. Este aumento inicial se moderó a partir de 1981, cuando se realizaron las primeras devoluciones de la cuota diferencial; además, la reducción de la inflación hizo disminuir el impacto recaudatorio de esta asociado a la progresividad impositiva.

Los impuestos ligados a la producción y a la importación también avanzaron en el conjunto de este período, elevando en 2,6 puntos porcentuales su participación en el PIB. Su evolución a lo largo de estos años tampoco fue uniforme, pero, al contrario que los impuestos directos, experimentaron un retroceso en la segunda mitad de los setenta, debido no solo a la atonía de la actividad económica, sino, fundamentalmente, a la extensa reducción arancelaria de 1978 (la participación en el PIB de los impuestos ligados a la importación disminuyó ese año en 0,4 puntos porcentuales). Sin embargo, en la primera mitad de los ochenta registraron un avance notable, como consecuencia, sobre todo, de los incrementos impositivos destinados a compensar las bajadas en los tipos de cotización a la Seguridad Social y a preparar la introducción del IVA.

DETALLE DE LA RECAUDACIÓN
Porcentajes del PIB

	<i>Total (excepto cotiza- ciones sociales)</i>	<i>Impuestos sobre la renta y el patrimonio</i>									<i>Impuestos sobre producción e importación</i>				
		<i>Impuesto general sobre la renta de las personas físicas</i>						<i>Impuesto sobre sociedades</i>			<i>Impuestos sobre el capital</i>	<i>Total</i>	<i>Impuesto sobre el valor añadido</i>	<i>Impuestos ligados a la producción</i>	<i>Impuestos ligados a la importación</i>
		<i>Total</i>	<i>Sobre el trabajo personal</i>	<i>Sobre rentas del capital</i>	<i>Cuota diferencial y resto</i>	<i>Total</i>	<i>Sobre rentas del capital</i>	<i>Cuota diferencial y resto</i>	<i>Otros</i>						
1964	11,1	3,5	1,0	0,7	0,1	0,1	1,0	0,1	0,8	1,5	0,3	7,3	—	5,4	2,0
1965	11,3	3,4	0,9	0,6	0,2	0,1	1,2	0,2	1,0	1,3	0,2	7,6	—	5,4	2,2
1966	11,4	3,4	1,1	0,8	0,2	0,1	1,2	0,2	1,1	1,1	0,2	7,8	—	5,4	2,4
1967	11,4	3,4	1,1	0,8	0,2	0,1	1,2	0,2	1,1	1,1	0,2	7,8	—	5,7	2,1
1968	10,8	3,3	1,0	0,7	0,2	0,1	1,2	0,2	1,0	1,1	0,2	7,3	—	5,5	1,8
1969	11,1	3,2	1,0	0,7	0,2	0,1	1,3	0,2	1,1	0,9	0,2	7,7	—	5,7	1,9
1970	11,5	3,4	1,1	0,8	0,2	0,1	1,3	0,2	1,1	1,0	0,3	7,8	—	5,9	1,9
1971	11,4	3,7	1,3	1,0	0,2	0,2	1,3	0,2	1,1	1,1	0,3	7,5	—	5,7	1,7
1972	11,6	3,7	1,4	1,0	0,2	0,2	1,3	0,2	1,1	1,0	0,3	7,6	—	5,6	2,0
1973	12,0	3,9	1,6	1,2	0,2	0,2	1,4	0,2	1,2	0,9	0,3	7,9	—	5,7	2,2
1974	11,0	3,9	1,6	1,4	0,2	0,1	1,3	0,2	1,2	0,9	0,2	6,9	—	4,9	2,0
1975	11,1	4,4	1,9	1,6	0,2	0,1	1,5	0,2	1,2	1,0	0,2	6,5	—	4,7	2,0
1976	11,5	4,7	2,2	1,7	0,3	0,1	1,4	0,3	1,1	1,0	0,2	6,6	—	4,8	1,8
1977	11,7	4,9	2,5	2,0	0,3	0,1	1,4	0,3	1,0	1,0	0,2	6,7	—	4,7	1,9
1978	11,8	5,5	3,3	2,7	0,4	0,2	1,3	0,4	0,9	1,0	0,2	6,1	—	4,6	1,5
1979	12,4	6,0	3,8	3,1	0,4	0,3	1,3	0,4	1,0	0,9	0,2	6,2	—	4,8	1,5
1980	13,8	7,0	4,8	3,5	0,4	0,8	1,2	0,4	0,8	1,0	0,2	6,7	—	4,9	1,8
1981	14,7	7,2	5,0	3,9	0,5	0,6	1,2	0,4	0,8	1,0	0,2	7,3	—	5,5	1,8

DETALLE DE LA RECAUDACIÓN
Porcentajes del PIB (continuación)

	Total (excepto cotiza- ciones sociales)	Impuestos sobre la renta y el patrimonio									Impuestos sobre producción e importación				
		Impuesto general sobre la renta de las personas físicas						Impuesto sobre sociedades			Impuestos sobre el capital	Total	Impuesto sobre el valor añadido	Impuestos ligados a la producción	Impuestos ligados a la importación
		Total	Sobre el trabajo personal	Sobre rentas del capital	Cuota diferencial y resto	Total	Sobre rentas del capital	Cuota diferencial y resto	Otros						
1982	14,6	6,8	4,5	3,7	0,5	0,3	1,3	0,5	0,8	1,0	0,2	7,7	—	5,8	1,9
1983	16,3	7,8	5,3	4,2	0,6	0,6	1,4	0,5	0,9	1,0	0,2	8,4	—	6,4	2,0
1984	17,3	8,2	5,8	4,6	0,6	0,6	1,4	0,5	0,9	1,0	0,2	8,9	—	7,0	1,9
1985	18,2	8,5	5,8	4,3	0,5	1,0	1,6	0,5	1,1	1,1	0,2	9,5	—	7,5	2,0
1986	18,9	8,2	5,4	3,9	0,6	1,0	1,7	0,5	1,2	1,1	0,2	10,5	4,3	5,2	1,0
1987	20,9	10,3	7,0	4,6	0,8	1,6	2,3	0,7	1,6	0,9	0,2	10,4	5,1	4,4	1,0
1988	21,1	10,4	7,2	4,6	1,0	1,6	2,2	0,4	1,8	1,1	0,2	10,4	5,1	4,4	0,9
1989	22,6	12,1	8,0	4,9	1,2	1,9	3,1	0,5	2,6	1,0	0,2	10,3	5,4	4,2	0,7
1990	22,2	12,0	7,7	5,5	1,5	0,7	3,2	0,7	2,5	1,2	0,2	9,9	5,0	4,4	0,6
1991	22,0	12,0	8,2	6,0	1,5	0,7	2,7	0,7	2,0	1,1	0,2	9,8	4,9	4,5	0,5
1992	23,0	12,4	8,8	6,1	1,5	1,3	2,4	0,7	1,8	1,2	0,2	10,3	5,3	4,7	0,3
1993	21,8	11,9	8,6	6,3	1,6	0,7	2,1	0,7	1,4	1,3	0,2	9,6	4,7	4,8	0,1
1994	21,9	11,4	8,4	6,4	1,4	0,6	1,8	0,6	1,2	1,2	0,3	10,1	5,1	5,0	0,1
1995	21,8	11,5	8,2	6,4	1,3	0,5	2,0	0,6	1,4	1,2	0,3	10,0	5,1	4,9	0,0
1996	22,0	11,6	8,2	6,5	1,3	0,5	2,1	0,5	1,6	1,3	0,3	10,2	5,2	4,9	0,0
1997	22,6	11,9	7,8	6,5	1,0	0,3	2,8	0,5	2,3	1,3	0,3	10,5	5,4	5,1	0,0
1998	23,1	11,6	7,5	6,5	0,8	0,1	2,8	0,4	2,4	1,3	0,3	11,2	5,6	5,6	0,0

Por su parte, las cotizaciones sociales crecieron entre 1975 y 1985 en 4,1 puntos porcentuales del PIB, con una evolución durante estos años opuesta a la de los impuestos indirectos. En efecto, casi todo ese aumento se produjo antes de 1980, fruto del proceso de aproximación de las bases de cotización al salario real, iniciado con la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Seguridad Social de 1972, que estableció unas bases complementarias a las bases tarifadas. Por el contrario, a partir de 1980 iniciaron una suave tendencia a la baja, debido a la rebaja continuada en el tipo de cotización al Régimen General, que pasó del 34,3 % en 1979 al 28,8 % en 1985, parcialmente compensada por el incremento en 3,6 puntos porcentuales del tipo de cotización por desempleo.

Por el lado del gasto, las prestaciones sociales constituyeron el principal motor de su continuado aumento durante estos años, pasando de representar el 7,7 % del PIB en 1974 a un 14,3 % en 1985. Casi tres cuartas partes de este crecimiento de las prestaciones se concentró en el quinquenio 1977-1981, es decir, en los años de mayor virulencia de la crisis económica y cuando se pusieron en marcha las medidas sociales acordadas en los Pactos de la Moncloa. En esos años, la Seguridad Social conoció una transformación notable, con un incremento de los niveles de protección y una reforma organizativa tendente a la homogeneización del sistema y a la unidad en la prestación. En 1979 desaparecieron las Mutualidades Laborales y se crearon nuevos organismos gestores: el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), encargado de las prestaciones económicas; el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), para gestionar la asistencia sanitaria, y la Tesorería General, como recaudador único. El gran incremento de las prestaciones durante todo este período se basó, sobre todo, en las pensiones, que pasaron de suponer cerca de un tercio del total de prestaciones en 1974 a algo más de la mitad en 1985, y en las prestaciones por desempleo, que también elevaron sustancialmente su participación en el total, tanto antes como después de que en 1980 empezaran a ser gestionadas por el INEM (véase cuadro II.1). El fuerte ascenso del gasto en pensiones fue consecuencia de factores demográficos, de cambios en la cobertura y de algunos desajustes en el funcionamiento del sistema. A lo largo del período 1976-1985 el número de pensionistas por jubilación aumentó en más de un 25 % (510.000 pensiones nuevas), debido al envejecimiento de la población, y la pensión media creció casi un 20 % en términos reales. Los principales desajustes a los que se hace referencia fueron tres. En primer término, la laxitud en la concesión de pensiones de invalidez dio lugar a que el número de beneficiarios se duplicara, prácticamente, entre 1976 y 1984, cuando se modificó la normativa reguladora de estas pensiones. En segundo lugar, el fuerte crecimiento de los salarios disparó el aumento de las pensiones, debido a que la base sobre la que se calculaba la cuantía

de cada pensión era el salario de los dos años mejor remunerados de entre los siete últimos años de trabajo. Por último, en algunos regímenes especiales (autónomos, empleadas de hogar y agrario) se generalizó la concesión de la pensión habiendo cotizado únicamente por el período mínimo exigido. La Ley 26/1985 de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, modificó las condiciones de acceso a la pensión de jubilación, elevando de diez a quince años el período mínimo de cotización y ampliando de dos a ocho años el período de referencia para el cálculo de la pensión. En cuanto a las prestaciones por desempleo, su crecimiento durante este período se debió al incremento del número de beneficiarios y, en segundo lugar, al aumento de la asignación real a cada beneficiario. En 1980, la nueva Ley Básica de Empleo estableció una relación entre la prestación y el período de cotización. El efecto restrictivo de esta medida se amortiguó con la concesión de subsidios no contributivos (75 % del salario mínimo) a un gran número de desempleados, y con la creación, en 1984, de un sistema de subsidios para los jornaleros andaluces y extremeños («empleo comunitario»).

El consumo público constituyó la segunda fuente de aumento del gasto durante este período, avanzando desde el 9,9 % del PIB en 1974 al 14,7 % en 1985. Como en el caso de las prestaciones, su etapa de mayor expansión a lo largo del período se alcanzó en los años anteriores a 1982, como consecuencia, principalmente, del incremento de la remuneración de asalariados, que se elevó en más de tres puntos porcentuales del PIB entre 1975 y 1981, producto, a su vez, del aumento de las plantillas y de las fuertes subidas de los salarios, así como de los deslizamientos en estos. Aunque en menor medida, las compras netas también registraron una expansión notable en esos mismos años, estabilizándose en relación con el PIB, al igual que la remuneración de asalariados, a partir de 1982.

Las transferencias a empresas públicas y privadas, en forma de subvenciones de explotación y ayudas de capital, registraron, asimismo, un fuerte ascenso, sobre todo durante la primera mitad de los ochenta, ligadas a los programas de reestructuración industrial y a la crisis bancaria. Por último, la inversión pública inició un declive después de la primera crisis del petróleo, que la llevó a niveles mínimos a finales de los setenta y que solo habría de revertirse a partir de 1981, alcanzando en 1985 un nivel superior, como porcentaje del PIB, a los registrados antes de la crisis.

Uno de los rasgos más relevantes de este período es la irrupción del Estado de las autonomías establecido en la Constitución de 1978. La creación de las diecisiete Comunidades Autónomas entre diciembre de 1979 y febrero de 1983 trajo aparejado un proceso de traspaso de

CONSUMO PÚBLICO E INVERSIÓN PÚBLICA
Distribución por agentes

	<i>Consumo público</i>						
	<i>Porcentaje del PIB</i>	<i>Participaciones porcentuales</i>					
		<i>Administraciones Centrales</i>			<i>Administraciones Territoriales</i>		
		<i>Total</i>	<i>Estado y Organismos de la Administración Central</i>	<i>Seguridad Social</i>	<i>Total</i>	<i>Comunidades Autónomas</i>	<i>Corporaciones Locales</i>
1964	8,2	83,6	75,4	8,2	16,4	—	16,4
1965	8,4	85,0	77,4	7,6	15,0	—	15,0
1966	8,7	86,1	78,7	7,4	13,9	—	13,9
1967	9,4	86,1	79,6	6,5	13,9	—	13,9
1968	9,1	85,4	79,3	6,1	14,6	—	14,6
1969	9,1	85,6	78,9	6,7	14,4	—	14,4
1970	9,5	84,6	77,6	7,0	15,4	—	15,4
1971	9,6	84,0	76,0	8,0	16,0	—	16,0
1972	9,5	85,5	75,4	10,1	14,5	—	14,5
1973	9,5	86,2	75,5	10,7	13,8	—	13,8
1974	9,9	85,1	72,7	12,4	14,9	—	14,9
1975	10,4	85,2	70,8	14,4	14,8	—	14,8
1976	11,3	83,5	67,8	15,7	16,5	—	16,5
1977	11,5	85,4	68,6	16,8	14,6	—	14,6
1978	11,9	85,1	68,4	16,7	14,9	—	14,9
1979	12,4	84,2	68,7	15,5	15,8	—	15,8
1980	13,2	83,0	62,6	20,5	17,0	0,3	16,7
1981	13,9	80,2	59,6	20,6	19,8	1,9	18,0
1982	14,1	77,7	57,7	19,9	22,3	4,8	17,6
1983	14,6	74,0	55,1	18,9	26,0	8,2	17,8
1984	14,3	69,3	50,5	18,8	30,7	12,8	17,9
1985	14,7	68,0	47,0	21,0	32,0	14,6	17,4
1986	14,7	67,3	46,0	21,3	32,7	15,7	17,0
1987	15,1	66,9	45,6	21,2	33,1	16,5	16,7
1988	14,8	66,1	43,2	22,9	33,9	16,8	17,2
1989	15,2	66,0	41,6	24,3	34,0	17,2	16,9
1990	15,6	64,0	39,6	24,4	36,0	18,1	17,9
1991	16,2	63,2	38,2	25,0	36,8	18,4	18,4
1992	17,1	63,4	36,5	26,9	36,6	18,4	18,3
1993	17,6	63,9	37,3	26,6	36,1	18,6	17,5
1994	16,9	63,3	36,1	27,2	36,7	19,2	17,5
1995	16,7	62,5	36,7	25,8	37,5	19,5	18,0
1996	16,6	60,3	34,1	26,2	39,7	21,0	18,6
1997	16,2	59,6	33,4	26,1	40,4	21,6	18,8
1998	15,8	59,2	33,0	26,2	40,8	22,0	18,8

CONSUMO PÚBLICO E INVERSIÓN PÚBLICA
Distribución por agentes (continuación)

	<i>Inversión pública</i>						
	<i>Participaciones porcentuales</i>						
	<i>Porcentaje del PIB</i>	<i>Administraciones Centrales</i>			<i>Administraciones Territoriales</i>		
		<i>Total</i>	<i>Estado y Organismos de la Administración Central</i>	<i>Seguridad Social</i>	<i>Total</i>	<i>Comunidades Autónomas</i>	<i>Corporaciones Locales</i>
1964	2,6	82,9	80,3	2,5	17,1	—	17,1
1965	2,6	82,9	80,2	2,7	17,1	—	17,1
1966	2,8	83,5	81,0	2,6	16,5	—	16,5
1967	2,9	83,4	80,8	2,7	16,6	—	16,6
1968	2,4	80,2	76,9	3,4	19,8	—	19,8
1969	2,5	73,8	69,7	4,1	26,2	—	26,2
1970	2,7	79,5	71,0	8,5	20,5	—	20,5
1971	3,2	79,6	72,7	6,9	20,4	—	20,4
1972	2,7	75,2	65,4	9,8	24,8	—	24,8
1973	2,6	73,4	61,7	11,7	26,6	—	26,6
1974	2,5	72,8	60,2	12,6	27,2	—	27,2
1975	2,7	71,7	58,2	13,5	28,3	—	28,3
1976	2,4	69,7	57,4	12,3	30,3	—	30,3
1977	2,7	72,2	58,8	13,4	27,8	—	27,8
1978	2,1	70,6	62,5	8,1	29,4	—	29,4
1979	1,8	70,3	63,0	7,4	29,7	—	29,7
1980	1,9	69,2	61,7	7,5	30,8	0,5	30,3
1981	2,3	68,0	61,0	6,9	32,0	4,3	27,7
1982	3,1	56,8	50,3	6,5	43,2	9,5	33,7
1983	2,8	62,1	56,5	5,5	37,9	11,9	26,0
1984	3,0	47,4	42,2	5,2	52,6	22,3	30,3
1985	3,7	37,5	32,8	4,7	62,5	30,0	32,5
1986	3,6	33,7	28,8	5,0	66,3	32,1	34,1
1987	3,4	37,8	32,3	5,5	62,2	31,7	30,6
1988	3,8	37,8	32,7	5,1	62,2	31,1	31,1
1989	4,4	38,2	32,0	6,2	61,8	31,0	30,8
1990	5,0	39,5	33,6	6,0	60,5	30,8	29,6
1991	4,9	39,1	33,0	6,0	60,9	35,1	25,8
1992	4,1	36,2	30,3	5,8	63,8	36,9	26,9
1993	4,3	39,8	34,0	5,8	60,2	33,8	26,4
1994	4,1	36,9	32,1	4,8	63,1	31,7	31,4
1995	3,8	42,0	36,8	5,2	58,0	29,1	28,9
1996	3,2	34,2	28,1	6,1	65,8	35,3	30,5
1997	3,2	35,9	30,7	5,2	64,1	32,7	31,4
1998	3,4	33,8	28,4	5,5	66,2	32,3	33,9

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, y Banco de España.

competencias que, en su mayor parte, tuvo lugar antes de 1986 (7), garantizando la Hacienda central la suficiencia de recursos, por importe del coste efectivo de los servicios [Monasterio y Suárez Pandiello (1998)]. Además, durante estos años se pusieron en marcha también la mayoría de los instrumentos de financiación previstos en la LOFCA (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas), se estableció el régimen de funcionamiento de la Hacienda foral del País Vasco (Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco), se aprobó la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, Reguladora de la Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas, y se reguló el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) por Ley 7/1984, de 31 de marzo.

El proceso de descentralización del gasto se puede ver reflejado en el cuadro II.5. En 1974, el Estado, junto con sus Organismos Autónomos, absorbía casi un 73 % del consumo público y más de un 60 % de la inversión pública. Entre 1975 y 1979 solo se produjo un ligero descenso, hasta el 68,7 %, de la participación del Estado en el consumo público total, cuya principal contrapartida fue el aumento del peso de la Seguridad Social en dicha rúbrica de gasto (del 12,4 % al 15,5 %). Por el contrario, respecto a la inversión pública, el Estado no solo no perdió peso, sino que aumentó su participación hasta el 63 % en 1979. Sin embargo, entre 1980 —cuando se transfirieron las primeras competencias de las Comunidades Autónomas— y 1985, el Estado rebajó sus participaciones en el consumo y la inversión públicos en más de 20 y 30 puntos porcentuales, situándose en el 47 % y el 32,8 %, respectivamente. Paralelamente, las Comunidades Autónomas llegaron a absorber un 14,6 % del consumo público y un 30 % de la inversión pública en 1985. También aumentaron, aunque en mucho menor medida, las participaciones de la Seguridad Social en el consumo público, alcanzando el 21 % en 1985, y de las Corporaciones Locales en la inversión pública, superando el 32 % en dicho año. Es destacable el vuelco en la distribución de la inversión pública en estos años, pasando de una situación, en 1979, en la que las Administraciones Centrales realizaban más de dos tercios de dicho gasto, a otra, en 1985, en la que eran las Administraciones Territoriales las que casi absorbían tal proporción. Además, al final de este período dichas Administraciones eran las ejecutoras de la mayor parte de los gastos totales en vivienda, educación y otros servicios sociales.

Cuando se analiza la aportación de los distintos agentes al crecimiento del déficit público (cuadro II.2), se observa que el Estado fue el

(7) Destaca el traspaso de las competencias en sanidad y servicios sociales a Cataluña (1981) y Andalucía (1984), y en educación al País Vasco (1980), Cataluña, Galicia y Andalucía (las tres en 1982) y Valencia y Canarias (ambas en 1983).

ESTRUCTURA DE LOS GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

%

	<i>Total</i>	<i>Servicios generales (a)</i>	<i>Defensa</i>	<i>Enseñanza</i>	<i>Sanidad</i>	<i>Seguridad Social y obras sociales</i>	<i>Vivienda y desarrollo colectivo</i>	<i>Otros servicios colectivos y sociales</i>	<i>Servicios económicos</i>	<i>No clasificados (b)</i>
1976	100,0	11,3	6,8	8,9	15,0	35,6	4,2	1,3	12,3	4,6
1981	100,0	10,1	5,4	8,7	12,7	40,7	3,7	2,0	12,8	3,9
1985	100,0	8,4	4,7	8,8	11,0	34,7	4,7	2,2	14,1	11,5
1986	100,0	6,0	5,0	9,0	10,8	34,0	4,4	2,1	13,8	14,9
1987	100,0	6,3	5,4	9,7	11,2	33,8	4,5	2,2	12,7	14,2
1988	100,0	6,4	4,4	9,5	11,3	33,7	4,7	2,6	14,3	13,1
1989	100,0	6,3	4,1	9,4	11,6	32,4	5,1	2,8	14,4	14,0
1990	100,0	7,2	3,5	9,4	11,6	33,6	5,2	2,8	13,5	13,3
1991	100,0	6,8	3,3	9,7	11,9	34,5	5,2	2,7	12,9	13,0
1992	100,0	6,5	2,7	9,7	12,7	35,7	4,8	2,5	11,7	13,8
1993	100,0	8,5	3,4	10,1	12,0	32,8	3,5	2,5	13,2	14,1
1994	100,0	8,1	3,1	10,0	12,1	33,1	3,4	3,0	13,0	14,2
1995	100,0	8,5	3,1	10,1	11,5	31,7	3,5	2,7	13,8	15,1
1996	100,0	7,7	3,2	10,5	12,2	32,8	4,1	2,7	13,8	13,1

Fuentes: Para 1976 y 1981, Álvarez (1988); para el resto de los años, Instituto Nacional de Estadística.

(a) Incluye Orden Público y Seguridad.

(b) Incluye la carga de intereses.

agente que acumuló la mayor parte del desequilibrio de las cuentas públicas, llegando en 1985 a un 5 % del PIB, de un déficit público total del 5,8 %. El saldo de la Seguridad Social siguió una evolución muy estable, con pequeñas oscilaciones (excepto en 1981 y 1982) alrededor del equilibrio presupuestario. Por último, el déficit de las Administraciones Territoriales, aunque registró grandes fluctuaciones, debidas a la evolución del saldo de las Corporaciones Locales, mantuvo una tendencia creciente, como consecuencia del desequilibrio presupuestario cada vez mayor en las Comunidades Autónomas. En cualquier caso, el papel del Estado como financiador de los otros niveles de las AAPP (sus transferencias a la Seguridad Social y a las Administraciones Territoriales alcanzaron un 6,5 % del PIB en 1985) impide atribuir el problema del déficit a uno u otro agente, tratándose realmente de un problema de las Administraciones Públicas en su conjunto.

En resumen, las tres causas fundamentales de la evolución expansiva del gasto público en este período fueron, como ya se ha comentado: el cambio de régimen político y los pactos de la transición, que comprometieron grandes partidas de gastos en transferencias y servicios sociales; la crisis económica, que incrementó también los gastos de transferencia; y la persistencia del déficit y su nueva financiación en condiciones de mercado, que realimentaron el crecimiento del gasto a través de la carga de la deuda. A ello hay que añadir la descentralización de ciertas funciones de gasto, sin la correlativa cesión de responsabilidad fiscal a las Comunidades Autónomas, y la laxitud presupuestaria. En este contexto, los gastos redistributivos (pensiones y desempleo, básicamente) y, en menor medida, los servicios económicos, por las subvenciones a empresas en crisis, fueron las funciones de gasto que más crecieron entre 1976 y 1981 (cuadro II.6). A partir de 1983 dominó el aumento de las subvenciones y de la inversión en infraestructuras (servicios económicos), y, sobre todo, de los gastos financieros (incluidos en la rúbrica de gastos no clasificados).

II.4. El período 1986-1993: de la entrada en la CEE al primer Programa de Convergencia

La integración de España en la CEE, un área de inflación relativamente baja y de mercados muy abiertos a la competencia, y el deterioro de las finanzas públicas desde finales de los años setenta exigieron de las autoridades económicas un cambio de actitud respecto a la política fiscal. En efecto, en 1985 el déficit público en España superaba en casi dos puntos porcentuales al agregado para la actual UE (4,5 %), siendo todavía mayores las distancias respecto a las tres principales economías del área (Alemania, Francia y el Reino Unido registraban déficit inferiores

al 3 % del PIB) (véase cuadro II.7). Dado que España soportaba una carga de intereses menor que la del conjunto de la UE, a consecuencia tanto de un endeudamiento más reducido como de un coste efectivo de financiación más bajo, su posición relativa en términos de saldo primario resultaba aún más desfavorable, integrando, junto con Grecia, Irlanda e Italia, el pequeño grupo de países con déficit primario.

Tras la adhesión a la CEE se emprendió un esfuerzo de saneamiento de las finanzas públicas cuyos resultados empezaron a vislumbrarse en 1986, manifestándose con claridad en 1987 y, en menor medida, en 1988. El comienzo de una nueva fase alcista del ciclo económico favoreció notablemente ese esfuerzo de consolidación fiscal durante estos tres años, sobre todo en 1987 y 1988, años en los que el PIB alcanzó tasas de crecimiento real superiores al 5 %, desconocidas desde la primera crisis del petróleo.

El cambio de tendencia de la política fiscal se tradujo en una reducción del déficit en 2,4 puntos porcentuales del PIB, pasando del 5,8 % en 1985 al 3,4 % en 1988 y en una mejora aún mayor del saldo primario, que pasó de un déficit del 3,8 % en 1985 a un ligero superávit primario en 1988 (véase gráfico II.2). Esta evolución tan positiva del saldo primario, junto con el mayor crecimiento nominal de la economía, determinó una contención de la *ratio* de deuda/PIB, que permaneció en 1986 y 1987 ligeramente por encima del 45 % del PIB, descendiendo hasta el 41,7 % en 1988, como consecuencia, sobre todo, de un cambio de contabilización de las relaciones financieras entre el Instituto de Crédito Oficial (ICO) y el Estado (gráfico II.5).

Este proceso de disminución del desequilibrio presupuestario que tuvo lugar durante los años inmediatamente posteriores a la integración en la CEE, sobre todo en 1987, se debió, fundamentalmente, al avance de los ingresos públicos en 2,2 puntos del PIB, mientras que el gasto público solo disminuyó dos décimas. El aumento de los ingresos procedió de los impuestos —ya que las cotizaciones sociales disminuyeron en cinco décimas su participación en el PIB— y se explica, básicamente, por dos motivos (gráfico II.6 y cuadro II.4). En primer lugar, los impuestos ligados a la producción y a la importación elevaron en un punto porcentual su participación en el PIB en 1986, coincidiendo con el éxito en la implantación del IVA, cuya recaudación sustituyó con holgura a la que rendían los impuestos suprimidos. Por otra parte, los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio, y sobre todo el IRPF, experimentaron en 1987 un crecimiento de más de dos puntos porcentuales del PIB, superior incluso al registrado en los años de implantación de este último impuesto. Entre las causas de este crecimiento se encuentra, además del dinamismo de la economía española en estos años, el cambio del período de ingreso en el Tesoro de las retenciones a cuenta practicadas por las grandes empresas,

FINANZAS PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA
Porcentajes del PIB fiscal

	1985	1993	1998
Ingresos corrientes			
Alemania (a)	46,0	45,9	44,9
<i>España</i> (b)	35,4	41,5	40,3
Francia	49,9	49,7	51,3
Italia	39,1	48,5	46,9
Reino Unido	41,5	38,6	41,0
Unión Europea (c)	45,3	46,7	46,4
Gastos totales			
Alemania (a)	47,2	49,4	47,1
<i>España</i> (b)	41,8	48,3	42,1
Francia	52,7	55,5	54,3
Italia	51,7	58,1	49,6
Reino Unido	44,4	46,8	40,1
Unión Europea (c)	49,9	52,9	47,9
Capacidad o necesidad de financiación			
Alemania (a)	-1,2	-3,5	-2,1
<i>España</i> (b)	-6,4	-6,8	-1,8
Francia	-2,9	-5,8	-2,9
Italia	-12,6	-9,5	-2,7
Reino Unido	-2,9	-8,1	0,6
Unión Europea (c)	-4,5	-6,2	-1,5
Saldo primario			
Alemania (a)	1,9	-0,2	1,5
<i>España</i> (b)	-4,4	-1,7	2,2
Francia	0,0	-2,4	0,6
Italia	-4,6	2,7	4,9
Reino Unido	2,1	-5,0	3,8
Unión Europea (c)	0,3	-0,8	3,0

Fuente: Comisión Europea.

(a) Para 1985, Alemania Occidental.

(b) Los datos de capacidad o necesidad de financiación y de saldo primario para 1985, y las series de ingresos corrientes y de gastos totales, no coinciden con los publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para España.

(c) Excluye Luxemburgo.

que pasó a ser mensual en vez de trimestral, lo que significa que en 1987 se contabilizaron catorce meses de dichas retenciones en lugar de doce.

En cuanto a los gastos, su disminución durante estos años fue la primera desde 1973 (gráfico II.1). Destaca la reducción, después del intenso crecimiento de la etapa anterior, de las prestaciones sociales, que descendieron en 0,4 puntos porcentuales del PIB entre 1986 y 1988. Las

principales causas de esta reducción fueron la desaceleración de las prestaciones por desempleo, como consecuencia de la mejora del mercado de trabajo, y la contención del gasto en pensiones, debida, en cierta medida, a las restricciones adoptadas en 1984 sobre la pensión de invalidez y a la reforma, en 1985, de las condiciones de acceso a la pensión de jubilación y del cálculo de la misma. La mayor aportación a la reducción del gasto durante estos tres años procedió, sin embargo, de las subvenciones de explotación y transferencias de capital, que, en conjunto, retrocedieron un punto porcentual del PIB, como consecuencia de la política de saneamiento del sector público empresarial.

No obstante, el progreso en la consolidación fiscal iniciado a partir de 1986 se produjo principalmente, como ya se ha comentado, en mayor medida por el aumento de los ingresos que por la contención de los gastos. La dificultad de contener el crecimiento de los gastos y la dependencia de la fortaleza de los ingresos para corregir el desequilibrio público, características de la dinámica presupuestaria, están en la base de los problemas de déficit público que surgirían con la desaceleración económica, en años posteriores. Por otra parte, la bonanza económica y el éxito logrado en la contención del déficit presupuestario entre 1986 y 1988 redoblaron las presiones sobre el gasto público; en concreto, las dirigidas a ampliar la cobertura del estado del bienestar, siendo la huelga general de diciembre de 1988 la cristalización más visible de dichas presiones. En aquel clima se accedió a modificaciones del marco legal y de la protección social que implicaban una ampliación de los derechos subjetivos de los ciudadanos y que suponían nuevas corrientes permanentes, y en algunos casos crecientes, del gasto público futuro (8).

De esta forma, en 1989 finalizó el corto período de esfuerzo de contención fiscal, lo que quedó parcialmente oculto en los resultados de ese año por la contribución de la fase alcista del ciclo a la moderación del gasto público y el mantenimiento de la inercia recaudatoria. Como se observa en el gráfico II.2, el déficit presupuestario se elevó al 3,7 % del PIB en dicho año, desde un 3,4 % en 1988, y ese incremento habría sido mayor de no ser por el trasvase a 1990 de las devoluciones correspondientes a la declaración del IRPF del año 1988, por un volumen estimado en 323 miles de millones de pesetas (mm) —equivalentes a unos 0,7 puntos porcentuales de PIB— (9). El desequilibrio de las finanzas públicas conti-

(8) Una síntesis de las principales medidas de política fiscal adoptadas en el período 1988-1995, clasificadas según su orientación expansiva o contractiva, se halla en Gómez y Roldán (1995).

(9) La sentencia 45/89 del Pleno del Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad del tratamiento de la tributación familiar en el IRPF, lo que obligó a la aprobación de una nueva Ley en julio de 1989, que permitió la opción por la tributación separada de los cónyuges. Como consecuencia, se produjo un retraso en el calendario de presentación de las declaraciones correspondientes al ejercicio 1988 y el consiguiente traslado de las devoluciones al año 1990.

nuó aumentando en 1990 y 1991, año en que alcanzó el 4,5 % del PIB, a la vez que se reducía el ritmo de crecimiento de la economía española. La desaceleración de la actividad económica se intensificó en 1992, lo que obligó a adoptar una serie de medidas urgentes (10): restablecimiento de la tarifa del IRPF anterior a la reforma que había entrado en vigor en enero de ese mismo año (11) y consiguiente subida de retenciones por rendimientos del trabajo, elevación en otros dos puntos del tipo general del IVA (que ya se había subido un punto en enero) y el traslado a las empresas de parte del gasto por incapacidad laboral transitoria (ILT). Estas medidas, junto con un nuevo traslado de devoluciones del IRPF de 1992 a 1993, por un volumen neto de 195 mm, 0,3 puntos porcentuales de PIB, permitieron reducir el déficit al 4,2 % del PIB. Sin embargo, en 1993, año en el que la recesión se manifestó con gran intensidad, el desequilibrio presupuestario se elevó al 7 % del PIB. En definitiva, en el conjunto del período 1989-1993 el déficit público aumentó en 3,6 puntos porcentuales. Si se examina el saldo primario, se observa un patrón similar al del déficit público total: después de registrar pequeños superávits primarios entre 1987 y 1989, en 1990 se inició una ascensión del déficit primario, solo interrumpida en 1992, hasta alcanzar, tras un abrupto salto, un 1,8 % del PIB en 1993.

Por lo que respecta a la evolución de la deuda pública (gráfico II.5), hay que destacar que, a pesar de la estabilización del déficit en porcentaje del PIB a finales de los ochenta, del relativo aumento del coste financiero de la deuda —como resultado de una financiación más ortodoxa del déficit— (12), y de la asunción de pasivos procedentes de empresas públicas, la *ratio* de deuda pública sobre el PIB solo se elevó desde el 41,7 % en 1988 hasta el 45,9 % en 1991. Esa relativa moderación de la *ratio* deuda pública/PIB, como consecuencia de la fortaleza del crecimiento del PIB (que, en términos nominales, creció en media un 11 % entre 1989 y 1991) (13), llegó a su fin en 1992, año en el que la recesión comenzó a manifestarse con intensidad (el crecimiento real del PIB fue de solo un 0,7 %, y el nominal, de un 7,6 %), y en el que la *ratio* deuda/PIB aumentó casi tres puntos porcentuales, hasta situarse en un 48,4 %. En

(10) Real Decreto-Ley 5/1992, de 21 de julio, de medidas presupuestarias urgentes.

(11) Los principales aspectos de la reforma del IRPF, recogida en la Ley 18/1991, de 6 de junio, fueron, además de la rebaja en la tarifa, la configuración de la tributación individual como norma general, estableciéndose la opción por la tributación conjunta, la regulación de las retribuciones en especie, la creación de los planes de ahorro popular —que luego no se desarrolló—, la fijación de un mínimo exento para los rendimientos del capital mobiliario, la modificación de la estimación objetiva de los rendimientos empresariales, introduciéndose un sistema de módulos, y la reforma del régimen de plusvalías.

(12) La promulgación de la Ley de Fiscalidad de los Activos Financieros, en 1985, comenzó a debilitar el método de financiación basado en los coeficientes obligatorios y los pagarés del Tesoro, que pasaron a poseer el monopolio de la opacidad fiscal hasta que fueron sustituidos por la deuda especial en 1991, como una forma de regularización fiscal.

(13) El fuerte descenso del año 1988 se explica, no obstante, por un cambio de contabilización de las relaciones entre el ICO y el Estado.

1993, esta *ratio* se elevó en más de doce puntos, por efecto del aumento en el desequilibrio presupuestario, del descenso en el crecimiento del PIB nominal y del cambio en el marco de las relaciones entre el Tesoro y el Banco de España, que había de regir a partir de 1994, como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE) (14). Como resultado, la *ratio* de endeudamiento sobrepasó en 1993 el límite del 60 % del PIB, acordado en el TUE como uno de los requisitos de acceso a la tercera fase de la Unión Monetaria (15). El crecimiento de la deuda pública en circulación, así como el aumento de la parte de dicho *stock* financiada a precios de mercado, y la tendencia al alza del déficit primario, sobre todo desde 1990, dieron lugar a un incremento en la *ratio* de la carga de intereses sobre el PIB de 1,8 puntos porcentuales entre 1988 y 1993, año en que se situó en el 5,2 % del PIB. El avance de esta rúbrica del gasto público ilustra claramente los efectos de realimentación del déficit, así como el descenso del margen de maniobra de la política fiscal que supuso ese aumento de la carga de intereses.

Cuando se analiza la descomposición del déficit público en ingresos y gastos, el rasgo característico que se pone de manifiesto, como en el período 1975-1985, es el simultáneo incremento del peso de ambos con respecto al PIB. Así, los gastos aumentaron desde un 41,5 % en 1988 hasta un 49,8 % en 1993. Ese fuerte incremento puede explicarse, solo en parte, por el efecto de la recesión: entre 1989 y 1991 (4,7 % de crecimiento real en 1989, descendiendo hasta el 2,3 % en 1991), el salto fue de 3,9 puntos de PIB. En cuanto a los ingresos, aumentaron 4,7 puntos porcentuales del PIB entre 1989 y 1993, como resultado del avance de los ingresos fiscales, que se incrementaron en 2,9 puntos de PIB, y de las transferencias y otros ingresos, que lo hicieron en 1,8 puntos de PIB. Cabe señalar, no obstante, el notable retroceso de los ingresos fiscales en 1993, por efecto de la recesión y de los cambios en la gestión de los tributos, que situó su participación en el PIB durante este último año en 0,8 puntos por debajo de la de 1992.

En definitiva, la dinámica alcista del gasto público, solo parcialmente asociada al impacto de la crisis económica, subyace en la ampliación del

(14) Entre 1990 y 1993, la única limitación legal a la financiación del Tesoro en el Banco de España, proveniente de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990, imponía que el saldo del recurso a 31 de diciembre no podía superar el registrado a finales de 1989. Sin embargo, el TUE prohibió la financiación monetaria del déficit público a partir de 1994, por lo que, en 1993, el Tesoro procedió a sobrefinanciarse en los mercados de deuda pública negociable para cambiar el signo de su posición en el Banco de España, tradicionalmente deudora, y disponer de un importante excedente de tesorería con el que hacer frente a sus necesidades financieras a partir de 1994.

(15) Se estableció también, como elemento de ponderación, que la deuda pública convergiera a un ritmo adecuado y suficiente al valor de referencia.

déficit presupuestario entre 1989 y 1993. Entre los principales determinantes del crecimiento del gasto público agregado, fueron las prestaciones sociales las que mostraron de nuevo un ritmo de avance mayor, especialmente desde el año 1990 y hasta el año 1993, período en el que su peso en relación con el PIB se incrementó en tres puntos, hasta situarse en el 16,9 %: 2,6 puntos porcentuales más que en 1985, cuando se alcanzó un máximo dentro del anterior período de expansión de esta rúbrica de gasto. El crecimiento de las prestaciones a principios de los noventa se debió, principalmente, a las pensiones contributivas, a las prestaciones por desempleo y a las prestaciones sanitarias. Sobre el incremento del gasto en pensiones contributivas incidieron la política de equiparación de la pensión mínima al salario mínimo interprofesional, implementada a partir de 1989, y el acuerdo alcanzado en 1990 entre el Gobierno y los sindicatos para revalorizar las pensiones de cada año en función de la inflación registrada en el año anterior, que se aplicó en el trienio 1991-1993. El crecimiento de las prestaciones por desempleo entre 1989 y 1992 se debió, básicamente, al aumento de la tasa de cobertura derivado de las medidas sociales acordadas en 1989 (16) —lo que obligó a la adopción en 1992 de un conjunto de medidas restrictivas (reducción de la cuantía y duración de la prestación y aumento del número de meses cotizados exigibles para tener acceso a la misma) (17), cuyo importante efecto se empezaría a notar a partir de 1994— y, en 1993, a la recesión económica. Tanto las prestaciones por desempleo como las sanitarias aumentaron su participación en el total de prestaciones sociales entre 1988 y 1993 (cuadro II.1), al igual que las de invalidez provisional y las de incapacidad laboral transitoria, aunque estas últimas invirtieron dicha tendencia a partir de 1992 como consecuencia de los cambios antes citados, que se introdujeron en su regulación en ese mismo año para atajar el desbordamiento presupuestario registrado en los ejercicios anteriores —provocado por el abuso en la percepción de estas prestaciones—. Además, aparecen las prestaciones no contributivas (Ley 26/1990, de 20 de diciembre), registrando un fuerte crecimiento a partir de 1991, cuando se instauraron en sustitución de las antiguas pensiones asistenciales y de las prestaciones para la integración social de los minusválidos.

El consumo público continuó siendo, después de las prestaciones, el componente que más contribuyó al aumento del peso del gasto público sobre el PIB. Entre 1989 y 1993 su participación en el PIB avanzó en 2,8 puntos porcentuales, como resultado, sobre todo, del incremento de la remuneración de asalariados, especialmente fuerte entre 1989 y 1992, a

(16) Real Decreto-Ley 3/1989, de 31 de Marzo, de medidas adicionales de carácter social.

(17) Real Decreto-Ley 1/1992, de 3 de abril, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo.

causa de la expansión del empleo público (que aumentó en media anual un 4,6 % entre 1989 y 1992) y de los deslizamientos salariales. Por otra parte, durante el trienio 1990-1992 se aplicó el acuerdo alcanzado en 1990 entre el Gobierno y los sindicatos, que introducía una cláusula de revisión salarial para los funcionarios públicos. El avance de la remuneración de asalariados se ralentizó en 1993, fruto de las medidas de moderación salarial y de congelación de plantillas adoptadas en los Presupuestos Generales del Estado, siendo las compras netas las que generaron la mayor parte del aumento del consumo público en ese año.

En cuanto a la inversión pública, su peso sobre el PIB aumentó 0,5 puntos porcentuales entre 1989 y 1993 —pasando a representar un 4,3 % del PIB en este último año—, con un máximo del 5 % en 1990. Este notable aumento de la inversión pública permitió que, desde 1988 hasta 1992, se volviera a cumplir la llamada «regla de oro» de las finanzas públicas en su versión más estricta, según la cual el déficit presupuestario no debe sobrepasar la inversión neta de las Administraciones Públicas. Sin embargo, el que esta regla se cumpliera nuevamente (después de ocho años) como consecuencia del aumento de la inversión por encima de lo que sería sostenible a medio plazo —en vez de ser el resultado de la disminución del déficit—, y en una coyuntura de expansión muy rápida de la demanda agregada, tuvo un efecto desestabilizador importante, agravó los desequilibrios acumulados en la economía española y contribuyó a frenar el ritmo de crecimiento económico [Gómez y Roldán (1995)].

Desde una perspectiva funcional, todas las grandes rúbricas de gasto aumentaron su peso en el PIB durante el período 1986-1993, excepto defensa y vivienda. En términos de su participación en el total de gastos (cuadro II.6), destacan los incrementos en enseñanza, sanidad y gastos no clasificados, en detrimento de aquellas dos partidas y de los gastos en Seguridad Social y en servicios económicos, mientras que los de servicios generales prácticamente mantuvieron su participación relativa. Con todo, la función de Seguridad Social seguía representando en torno a un tercio del gasto público total, mientras que los gastos en sanidad, servicios económicos y no clasificados (que incluyen la carga de intereses) suponían casi un 40 %.

Respecto a los ingresos, destaca la tendencia descendente de los impuestos sobre la producción e importación, cuya *ratio* sobre el PIB retrocedió 0,8 puntos porcentuales entre 1989 y 1993, aunque la mayor parte de esta disminución tuvo lugar en 1993, año en el que confluyeron la recesión económica con la rebaja de algunos tipos del IVA y el nuevo tratamiento de las operaciones intracomunitarias (Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del impuesto sobre el valor añadido), que supuso un traslado de recaudación del IVA a 1994. Además, la senda descendente de estos

impuestos se explica por el progresivo desarme arancelario —iniciado con la adhesión en 1986 a la entonces CEE— y la creciente participación de la UE en la recaudación obtenida por estos tributos en España. En cualquier caso, ese descenso resulta llamativo, máxime si se tienen en cuenta los incrementos impositivos que se produjeron durante este período, tanto en el IVA —en 1992— como en los impuestos especiales. Hay que considerar las deficiencias de gestión y el fraude existente a la hora de explicar dicha caída.

Los impuestos sobre la renta y el patrimonio presentaron una evolución opuesta, aumentando su participación sobre el PIB en 1,5 puntos entre 1989 y 1993 (dos puntos hasta 1992), como resultado, sobre todo, de la evolución del IRPF, cuya recaudación no se vio muy afectada por los cambios normativos que se introdujeron en 1992 y permanecieron posteriormente. Por lo que respecta al impuesto sobre sociedades, tras alcanzar su recaudación un máximo del 3,2 % del PIB en 1990 —resultado diferido de los beneficios empresariales que se obtuvieron en los años anteriores—, descendió hasta el 2,1 % en 1993, debido, principalmente, al impacto de la desaceleración económica sobre la base del impuesto. Hay que señalar que el fuerte incremento de estos impuestos en 1989 (de 1,7 puntos porcentuales del PIB) se explica por la aplicación de distintas medidas de carácter discrecional, como el traslado de devoluciones del IRPF al año 1990 —ya mencionado—, el aumento del porcentaje de los ingresos a cuenta en el impuesto sobre sociedades, o la elevación de las retenciones sobre rentas de capital de un 20 % a un 25 %.

Por lo que respecta a las cotizaciones sociales, estas aumentaron su peso en el PIB en 2,2 puntos porcentuales, quedando situado en el 14,9 % del PIB en 1993. Esa fortaleza de la recaudación se explica, en parte, por los incrementos de tipos y la ampliación de las bases aplicados en 1992 y 1993 —en esos dos años las cotizaciones se incrementaron en 1,3 puntos del PIB—.

Finalmente, una parte del dinamismo mostrado por el total de los ingresos se debió a la evolución de los ingresos no fiscales, que, desde 1988 hasta 1993, avanzaron 1,8 puntos porcentuales de PIB, alcanzando el 6 % en 1993, debido a los beneficios extraordinariamente elevados del Banco de España en 1992 y 1993, así como al incremento de las transferencias de capital recibidas de la UE.

Cuando se analiza la aportación de los distintos agentes al crecimiento del déficit público —que aumentó 3,6 puntos porcentuales del PIB entre 1989 y 1993, tal y como se recoge en el cuadro II.2—, se observa que es el Estado, con una aportación de tres puntos, el agente que practicó, en principio, una política más expansiva. Las Administraciones Públicas Territoriales, con un punto del PIB, aportaron, no obstante, más del 25 % del

incremento del desequilibrio presupuestario, mientras que la Seguridad Social aumentó su superávit en 0,3 puntos. Como ya se ha comentado, ese comportamiento aparentemente más expansivo del Estado y sus organismos refleja los problemas de excesivo crecimiento del gasto y de ausencia de disciplina presupuestaria en el conjunto de las Administraciones Públicas, que se manifiestan con mayor intensidad en el Estado, al depender los otros agentes de las transferencias provenientes de aquel (18). Las transferencias (corrientes y de capital) entregadas por el Estado a otras Administraciones Públicas representaron un 13 % del PIB en 1993, habiéndose incrementado, desde 1988, en 3,3 puntos. No obstante, más de la mitad de ese aumento se produjo en 1993, año en que las transferencias a la Seguridad Social avanzaron 1,4 puntos del PIB —de los que 0,8 correspondieron al INEM—, por lo que este agente, deficitario en los dos años anteriores, ya en plena fase bajista del ciclo económico, alcanzó en 1993 un superávit del 0,5 % del PIB. De hecho, si las aportaciones de los distintos agentes a la evolución del déficit público se ponderan teniendo en cuenta el juego de las transferencias que reciben del Estado, se confirma que el problema del desequilibrio presupuestario en este período era de las Administraciones Públicas en su conjunto, entre las que destaca la Seguridad Social como el subsector con mayores dificultades —lo cual coincide con el hecho de que las prestaciones sociales fueron la rúbrica del gasto que mostró un mayor aumento relativo en estos años—.

Cabría concluir, por tanto, que en el período comprendido entre 1989 y 1993 se registró un intenso deterioro del desequilibrio presupuestario, siendo especialmente notable el observado en este último año. Aunque parte de dicho deterioro queda explicado por el impacto de la crisis sobre la evolución de los ingresos y los gastos de las Administraciones Públicas, es indudable que refleja también un aumento permanente del gasto público, sustentado por la ampliación de derechos subjetivos en el ámbito del estado de bienestar. El indicador de orientación de la política fiscal (gráfico II.4) parece confirmar que, en este período y con la excepción

(18) En este sentido, el nuevo sistema de financiación autonómica, acordado para el quinquenio 1987-1991 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera no supuso un giro hacia una verdadera descentralización fiscal, de forma que las Haciendas autonómicas continuaron dependiendo financieramente de la red de transferencias procedentes de la Administración Central. Con este hecho se podría relacionar también el proceso de rápida acumulación de deuda de las Comunidades Autónomas que tuvo lugar a finales de los años ochenta y principios de los noventa [Monasterio y Suárez Pandiello (1998)].

Por otra parte, en 1990 se reformó el FCI (Ley 29/1990, de 16 de diciembre) para corregir las disfunciones originadas por el comportamiento de la variable saldo migratorio, que provocaron un mayor flujo de recursos hacia las regiones más ricas, y para circunscribir su ámbito a las Comunidades Autónomas incluidas como objetivo nº 1 por la UE.

En cuanto a traspaso de competencias durante este período, destacan las transferencias de la sanidad al País Vasco y a la Comunidad Valenciana en 1987 y a Galicia en 1990, y de la sanidad y la educación a Navarra en 1990. También debe mencionarse la reforma, en 1990, del sistema de funcionamiento de la Hacienda foral de Navarra, asimilándose a las Haciendas forales del País Vasco.

del año 1992, la política fiscal ejerció un impulso continuadamente expansivo, que habría tendido, en la fase alcista del ciclo, a exacerbar las tensiones inflacionistas, sin que, aparentemente, ese carácter expansivo hubiera permitido, en los años de crisis, compensar la caída de la actividad. Esta orientación de la política fiscal tuvo su origen último en el proceso de expansión del gasto iniciado a partir de 1989, cuyo impacto sobre el déficit estructural no pudo ser compensado por las medidas contractivas tomadas por el lado de los ingresos.

Una expresión de los problemas de la política fiscal en este período es el contraste entre los resultados de 1992 y 1993, y los objetivos del primer Programa de Convergencia, que comprendía el período 1992-1996, y que fue aprobado en marzo de 1992 como consecuencia de los compromisos adoptados en el TUE. Este estableció, como otro de los requisitos de acceso a la tercera fase de la Unión Monetaria, la no existencia de un déficit superior al 3 % del PIB en 1997. Se fijaron también elementos de ponderación de este criterio, como que la *ratio* de déficit hubiera caído de forma sustancial y continua, alcanzando un valor próximo al de referencia o que el exceso en el déficit tuviera carácter excepcional y temporal, manteniéndose la proximidad al valor de referencia. En este contexto, el Programa de Convergencia 1992-1996 presentaba una senda de reducciones en el desequilibrio presupuestario de medio punto del PIB en 1992 y 1993, y de entre ocho y nueve décimas en los tres años siguientes, de forma que se alcanzaba un déficit del 1 % del PIB en 1996. La mayor parte de esa reducción en el saldo deficitario de las AAPP se basaba en la aportación del ciclo económico, ya que se suponía un escenario de crecimiento medio anual del PIB próximo al 3,5 % en términos reales. Sin embargo, a los pocos meses de la presentación del Programa se empezó a constatar la fuerte desaceleración de la economía. El conjunto de medidas de julio de 1992, junto con el traslado de devoluciones del IRPF, permitió aproximar el déficit (4,2 % del PIB) al objetivo del Programa (4 %). Sin embargo, en 1993 se hizo evidente el incumplimiento del objetivo de déficit, programado en el 3,5 % del PIB: el desequilibrio presupuestario alcanzó, tras sucesivas revisiones, el ya mencionado 7 % del PIB, y la nueva situación obligó a una profunda revisión del Programa de Convergencia en julio del año siguiente.

II.5. El período 1994-1998: del primer Programa de Convergencia a la entrada en la Unión Económica y Monetaria

El desarrollo de la política fiscal en el período 1994-1998 estuvo condicionado por el compromiso de cumplimiento de los criterios de convergencia establecidos en el Tratado de la Unión Europea para regular el acceso a la tercera fase de la UEM. La situación de partida, caracteriza-

da por el desbordamiento del déficit en 1993 y el creciente endeudamiento público, exigían un importante esfuerzo de consolidación fiscal. El carácter restrictivo de la política fiscal en el conjunto del período, junto con los efectos positivos de la progresiva recuperación económica, permitieron a España cumplir con los criterios mencionados anteriormente y, por tanto, alcanzar el objetivo de formar parte del grupo de países integrantes de la UEM desde el inicio de su andadura.

El período se inició con la revisión del Programa de Convergencia, para el período 1994-1997, que incorporaba un análisis más ajustado de los problemas básicos de la economía que la versión anterior, aunque no especificaba procedimientos presupuestarios que impidieran la laxitud que caracterizaba la ejecución presupuestaria. En realidad, gran parte del ajuste presupuestario programado se seguía confiando al crecimiento económico, y se posponían los mayores esfuerzos de contención del gasto y del déficit. Esta falta de concreción de medidas de disciplina fiscal se manifestó en que, tras la moderada reducción del déficit público en el año 1994, en 1995 se produjo un nuevo desbordamiento del desequilibrio presupuestario, hasta alcanzar el 7,3 % del PIB (19). El año 1996 puede considerarse un año de transición desde el punto de vista de la política fiscal, dado que el nuevo Gobierno hubo de enfrentarse a la gestión de un presupuesto prorrogado que complementó con una serie de medidas tributarias, desreguladoras y liberalizadoras (20) que tuvieron continuidad el año siguiente con el plan de liberalización e impulso de la actividad económica. Tales medidas afectaban a mercados tan variados como el laboral, el de las telecomunicaciones, el del suelo o el de la energía, con distintos grados de intensidad, en una estrategia de actuación marcada por el desarrollo de medidas orientadas a mejorar las condiciones de la economía por el lado de la oferta. Además, se introdujo un conjunto de reformas que tenían como objeto garantizar el control y la disciplina en la ejecución del Presupuesto del Estado (21). En este contexto, el déficit público se redujo hasta el 2,6 % en 1997 y la *ratio* de endeudamiento público sobre PIB cayó, por primera vez desde 1988, lo que permitió cumplir los criterios de Maastricht. Ese mismo año se aprobó el

(19) La magnitud del déficit de ese año se encuentra afectada por la promulgación, en julio de 1996, del Real Decreto-Ley 12/1996, por el que se habilitaron créditos extraordinarios, por valor de 721 mm, para atender a obligaciones generadas en ejercicios anteriores y regularizar anticipos de fondos, que tuvo como principal consecuencia la reestimación del déficit público correspondiente a 1995, que se incrementó en 0,8 puntos de PIB con respecto a las estimaciones oficiales iniciales.

(20) Reales decretos-ley de 6 de junio, y RD-L 12/1996, de 26 de julio.

(21) Entre estas medidas se encuentran ciertos cambios institucionales, como la creación de una Oficina Presupuestaria dependiente de la Presidencia del Gobierno o la elevación del rango político del Ministerio de Economía y Hacienda a Vicepresidencia del Gobierno, y la aprobación de la Ley 11/1996, de medidas de disciplina presupuestaria, y de las limitaciones sobre las modificaciones de crédito, incluidas en los Presupuestos Generales del Estado para 1997.

Programa de Convergencia 1997-2000, donde se recogía una senda de caída sistemática del déficit con relación al PIB. Mejorando los objetivos de dicho Programa, el déficit y la deuda pública disminuyeron, de nuevo, en 1998, situándose en el 1,8 % y en el 67,4 % del PIB, respectivamente.

En esta etapa se efectuaron algunas reformas que afectan, al menos, a tres aspectos cruciales del sector público español: el proceso de descentralización autonómico, la situación del sector público empresarial y el control del gasto social.

En primer lugar, en relación con la descentralización fiscal, además de la continuación del proceso de asunción de competencias por parte de las CCAA (22), se produjeron modificaciones que afectaron, sobre todo, a su financiación, aplicándose, a partir de 1997, el nuevo sistema para el quinquenio 1997-2001, que introdujo elementos de corresponsabilidad fiscal y autonomía financiera, con el objetivo de contribuir a una mayor disciplina en el gasto de las CCAA (23), que, en parte, quedaron debilitados, al garantizarse, con posterioridad, un aumento de la financiación percibida por cada comunidad autónoma, equivalente, al menos, al crecimiento del PIB.

En segundo lugar, en 1995 se reorganizó el sector público empresarial con la supresión del Instituto Nacional de Industria (INI) y el Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH), y la creación de dos nuevos organismos. Por una parte, se constituyó la Agencia Industrial del Estado (AIE), que aglutinaba a las empresas que requerían de forma sistemática ayudas públicas (24). Por otra parte, se creó la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), que integraba inicialmente a las empresas del grupo TÉNEO, creado en 1992, Repsol y el extinguido INH (25). Con posterioridad, se transfirieron a la SEPI los activos y pasivos del grupo TÉNEO en 1996 y las participaciones de la AIE en 1997, siendo estos dos últimos suprimidos. Finalmente, se constituyó

(22) Las Administraciones Territoriales fueron responsables de más del 26 % del gasto público total de las Administraciones Públicas en 1998.

(23) En particular, la reforma implica la cesión del 15 %, que alcanzará el 30 % al final del quinquenio, de la tarifa del IRPF a las CCAA, sobre la que disponen de competencias normativas en relación con los tipos (con un límite máximo, al alza o a la baja, del 20 % respecto a las iniciales), mínimo exento y deducciones. Al mismo tiempo, se extienden las facultades normativas a distintos elementos del resto de tributos cedidos, se establece la neutralidad financiera respecto del año base de 1996 y se explicitan instrumentos de solidaridad interregional y suficiencia financiera.

(24) Este es el caso de las de la división naval (Aesa, Astano, etc.), Bazán, Hunosa y Altos Hornos del Mediterráneo, entre otras. Se estableció que estas empresas pudieran recibir ayudas públicas en la medida en que se sometieran a planes de reestructuración y reconversión, o bien por encontrarse afectadas por la derogación parcial de las disposiciones comunitarias sobre competencia.

(25) La SEPI no puede percibir aportación de ningún agente de las AAPP y asume, al menos temporalmente, la deuda histórica de 700 mm acumulada por el grupo INI.

la Sociedad Estatal de Participaciones Patrimoniales (SEPPA), que integra las sociedades controladas por la Dirección General del Patrimonio del Estado. Esta reestructuración fue acompañada de un intenso proceso privatizador, que afectó a un número importante de empresas (26) (27).

En tercer lugar, se inició un proceso de revisión de la normativa relacionada con las prestaciones sociales. En cuanto a las prestaciones por desempleo, la revisión de la normativa se había iniciado a finales de 1993 y principios de 1994, cuando, entre otros aspectos, se restringieron las condiciones de acceso a la prestación y se redujo su cuantía bajo determinados supuestos (28). Por su parte, en el ámbito de las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social se realizaron otras modificaciones con el objeto de reducir su volumen y asegurar su viabilidad financiera futura, en un contexto de previsiones de envejecimiento de la población. Por un lado, en 1995 se decidió la desaparición de la prestación por invalidez provisional, y su incorporación a la incapacidad temporal, que gozaba de una menor duración que aquella. Por otro, en 1996 se acordó aumentar gradualmente el grado de proporcionalidad del Sistema de la Seguridad Social, mantener el poder adquisitivo de las pensiones en términos del IPC y fijar como objetivo la financiación del gasto sanitario, exclusivamente, a través de transferencias públicas y no de cotizaciones (29). En relación con el gasto sanitario, en 1994 se estableció una regulación homogénea en los aspectos claves de su sistema de financiación (30) y, posteriormente, en 1997, se aprobó un nuevo acuerdo para el período 1998-2001, por el que se fijó un incremento

(26) Destaca la venta, parcial o total, de Endesa, Telefónica, Argentaria, Inespal, Acelia, Tabacalera y Retevisión.

(27) Véase Cuervo (1997) para un análisis de la organización y la privatización de la empresa pública en España.

(28) En concreto, la reforma consistió, básicamente, en la restricción del acceso al subsidio mediante una rebaja del límite de renta admisible y la reducción de su cuantía y las de las prestaciones mínima y máxima cuando no hay hijos a cargo, la aprobación de una subida de medio punto en el tipo de cotización por desempleo a cargo del trabajador y la determinación de que el desempleado cotizase a la Seguridad Social por la prestación contributiva recibida.

(29) Estas reformas se concretaron en la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social, basada en el acuerdo entre los sindicatos y el Gobierno y en el denominado Pacto de Toledo. El grado de proporcionalidad del Sistema se incrementó, al elevarse, de forma gradual, de ocho a quince el número de años aplicados en la determinación de la base reguladora, y al reducirse el porcentaje aplicable a dicha base para el cálculo de la cuantía de la pensión de jubilación en el caso de haber cotizado durante un período inferior a 25 años. Además, en relación con las cotizaciones, se aumentó su tope máximo en función del IPC, y se procedió a la unificación gradual de las bases máximas.

(30) En particular, se fijó la base de cálculo del reparto entre CCAA, se estableció el procedimiento de adaptación progresiva al criterio de población protegida y se creó un fondo para el período 1994-1997, para compensar el gasto sanitario ocasionado por los pacientes desplazados.

anual del gasto sanitario según el PIB nominal y se establecieron los criterios de su distribución regional (31).

La evolución del sector público a lo largo del período analizado estuvo marcado por los desarrollos anteriores. Con todo, el rasgo más característico de esta etapa fue el freno a su expansión. En concreto, la *ratio* del déficit de las Administraciones Públicas sobre el PIB se redujo desde 1993 en más de cinco puntos, hasta situarse en el 1,8 % en 1998. Esta disminución fue el resultado de la caída continuada del gasto público sobre el PIB, que más que compensó la leve disminución de la *ratio* de ingresos públicos sobre el PIB. Además, a partir de 1996 se obtuvo un superávit primario creciente, que alcanzó el 2,2 % en 1998. El esfuerzo de consolidación fiscal se produjo, sobre todo, en el Estado, cuyo déficit cayó 4,8 puntos entre 1993 y 1998, mientras que el déficit de las Administraciones Territoriales descendió 1,1 puntos, y el de la Seguridad Social aumentó seis décimas de PIB. El indicador de impulso fiscal, por su parte, confirma el carácter restrictivo de la política fiscal en el período (véase gráfico II.4).

La disminución del peso del sector público fue compartida por el resto de países integrantes de la Unión Europea, aunque el esfuerzo de contención resultó superior en el caso de España: el déficit público en la media de la UE se redujo desde el 6,2 % en 1993 hasta el 1,5 % del PIB en 1998, gracias al descenso de cinco puntos del gasto y pese a una ligera desaceleración de los ingresos. Esto implica que, al final del período, mientras que el déficit público español se encontraba ligeramente por encima de la media de la UE, las *ratios* de gastos e ingresos públicos sobre el PIB se situaban por debajo de dicha media, igual que sucedía al principio del período (véase cuadro II.7).

La *ratio* de gasto público sobre PIB mostró en estos cinco años, en España, una caída de 5,7 puntos, hasta situarse en el 44,1 %. A esta reducción contribuyeron la práctica totalidad de las partidas de gasto. En primer lugar, las prestaciones sociales disminuyeron dos puntos de PIB, sobre todo en su componente de prestaciones por desempleo, como consecuencia de la buena evolución del empleo y de la reforma ya comentada (32). Del resto de prestaciones sociales, solo las prestaciones por incapacidad temporal redujeron su peso en el PIB como consecuen-

(31) Con este acuerdo se crearon tres fondos: el fondo general, cuya distribución regional se realiza según el porcentaje de población protegida; el fondo de compensación, con el objeto de garantizar una financiación mínima en cada administración, y el fondo para la financiación de gastos extraordinarios originados por docencia y asistencia hospitalaria a los residentes en otros territorios.

(32) Esta reforma implicó una reducción significativa de la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo (beneficiarios de prestaciones no agrícolas/paro registrado no agrícola), desde algo más del 82 % en 1993 hasta menos del 62 % en el año 1998.

cia de las sucesivas reformas introducidas. De hecho, las pensiones aumentaron ligeramente su peso sobre el PIB hasta el 9 % en 1998, y las prestaciones sanitarias, que incluyen, básicamente, los gastos de farmacia, se mantuvieron alrededor del 1,3 % del PIB. En segundo lugar, el consumo público se redujo 1,8 puntos, concentrándose el mayor esfuerzo de contención en la remuneración de asalariados, debido a la congelación del sueldo de los funcionarios en 1994 y 1997, y al moderado crecimiento de las plantillas públicas, y, en menor medida, en las compras netas, que cayeron siete décimas de PIB. En tercer lugar, los pagos por intereses, que alcanzaron su nivel máximo en el año 1995 (5,6 % del PIB), cayeron desde entonces hasta representar el 4,1 % del PIB en 1998, justificado por la reducción tanto del nivel de deuda pública en los años 1997 y 1998 como de los tipos de interés desde 1995 (33), así como por la aplicación del nuevo criterio de Eurostat de contabilización de los intereses (34). La inversión pública, por su parte, fue utilizada, de nuevo, como partida de ajuste, aunque desde 1997 se cumplió la denominada «regla de oro» de las finanzas públicas (35). Por último, las subvenciones de explotación cayeron una décima (36) y el gasto en transferencias de capital se comportó de forma errática, alcanzando el 1,8 % del PIB en 1998, en parte debido a que el Estado decidió no asumir nueva deuda del antiguo INI y de RTVE en los dos últimos ejercicios.

Los ingresos públicos, por su parte, disminuyeron cinco décimas su peso en el PIB, si bien desde 1996 crecieron 1,7 puntos, situándose en el 42,3 % del PIB en 1998. Uno de los rasgos más destacados del período es el crecimiento del peso de los impuestos ligados a la producción e importación, frente a los impuestos sobre la renta y el patrimonio (37). El aumento de los primeros tuvo su origen en el buen comportamiento del

(33) Los tipos de interés medios de las letras del Tesoro a un año cayeron desde el 9,1 % en el año 1995 hasta el 3,7 % en 1998, y los de los bonos del Estado, desde el 11,1 % en 1994 hasta el 6,4 % en 1998.

(34) Entre estas decisiones destaca la de imputar los intereses de la deuda a corto plazo (hasta doce meses) al momento de la emisión, mientras que los intereses de la deuda a medio y largo plazo se imputan a la amortización. Siguiendo estas decisiones de Eurostat, los intereses de la deuda a dieciocho meses emitida por España a partir de 1997 no se contabilizaron en dicho año.

(35) A partir de 1997, el Gobierno puso en marcha nuevos instrumentos de financiación de infraestructuras, con el objetivo, esencialmente, de incrementar la participación de los inversores privados en este tipo de proyectos (a través de, por ejemplo, la creación de sociedades estatales en las que se permite la participación privada) o de retrasar el impacto presupuestario o diluirlo a lo largo de varios ejercicios (mediante la introducción de una nueva modalidad de contrato de abono total del precio de la obra por la Administración Pública al final del período de ejecución de la misma).

(36) Debe destacarse la creación del organismo «Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón», como encargado de canalizar la mayor parte de la ayuda a la minería.

(37) La diferencia entre ambos tipos de imposición era de 2,3 puntos en términos de PIB en 1993, a favor del segundo, mientras que, en 1998, esa distancia se había reducido a cuatro décimas de PIB (11,2 % y 11,6 % del PIB, respectivamente).

consumo y de las importaciones, en la elevación de los tipos del IVA en 1995, y en la creación de nuevos impuestos, como el que recae sobre las primas de seguro, aplicado desde 1997, o el impuesto sobre la electricidad, vigente desde 1998. Con respecto a los impuestos sobre la renta y el patrimonio, la evolución del IRPF (38) fue muy distinta de la ofrecida por el impuesto sobre sociedades. Mientras que la recaudación de los ingresos por el IRPF cayó 1,1 puntos del PIB, debido, sobre todo, a la disminución de las retenciones de capital (39), los ingresos por el impuesto sobre sociedades crecieron 0,7 puntos del PIB, concentrándose este incremento, básicamente, en los dos últimos años, gracias a la buena evolución de los beneficios empresariales, que compensó la caída de las retenciones (40). En cuanto a la evolución de las cotizaciones sociales (41), estas cayeron nueve décimas, situándose en el 14 % del PIB en 1998. No obstante, esta sigue siendo la figura impositiva con mayor peso entre los ingresos, aunque este sea inferior al promedio de los países de la Unión Europea. La evolución de esta partida estuvo marcada por la reducción en un punto de los tipos de cotización del régimen general en el año 1995 y por la disminución de las bases medias de los cotizantes, tras las reformas del mercado de trabajo de 1994 y 1997 (42). La buena evolución del mercado de trabajo a partir de 1995 permitió, sin embargo, una cierta recuperación de esta figura impositiva.

Finalmente, la *ratio* de deuda pública sobre el PIB alcanzó su valor máximo en 1996, superando el 70 % del PIB, produciéndose a partir de entonces un tímido descenso, que lo situó en el 67,4 % en 1998. Detrás

(38) En 1998 se aprobó una nueva reforma del IRPF, que entró en vigor en 1999, y que supone una reducción del 11,1 %, por término medio, de la carga impositiva de las familias. La reforma se basa en la consideración de un «mínimo vital» y la consiguiente desaparición de la mayoría de las deducciones en la cuota; en un cambio de la tributación asociada a la vivienda habitual y en la disminución de la disparidad del tratamiento de los rendimientos del capital mobiliario. La tarifa del impuesto, por último, se reduce a seis tramos.

(39) Esta caída de las retenciones de capital se produjo, en primer lugar, por los cambios legislativos efectuados sobre la imposición sobre el ahorro y, en segundo lugar, a partir de 1996, por la caída de los tipos de interés y por el desarrollo de los fondos de inversión colectiva, a los que se canalizó gran parte del ahorro financiero.

(40) Este impuesto fue objeto de importantes cambios legislativos. En 1996 entró en vigor la reforma del impuesto sobre sociedades, que supuso, entre otras modificaciones, la aproximación de los conceptos de base imponible y resultado contable, y la sistematización e integración en el texto legal de los regímenes especiales antes dispersos. Asimismo, en 1997 se permitió una nueva actualización de balances, con un gravamen del 3 %, y se procedió a una modificación de los pagos a cuenta, que pasaron a computarse de forma obligatoria en función de los beneficios obtenidos a lo largo del año corriente, en el caso de las empresas cuyo volumen de operaciones superase mil millones de pesetas.

(41) En 1994 se introdujo un cambio de contabilización de las contribuciones a la Seguridad Social, que, a partir de entonces, pasaron a registrarse según el criterio de devengo, efectuándose una revisión de la serie desde 1985.

(42) La reforma del Estatuto de los Trabajadores del año 1994 impulsó los contratos de inserción para jóvenes (en prácticas y de aprendizaje) y los contratos a tiempo parcial. Posteriormente, en 1997, se procedió a una nueva reforma, aprobándose una serie de incentivos para los contratos indefinidos.

de este descenso se encuentran, entre otros factores, la existencia de superávit primarios en 1997 y 1998, la caída de los tipos de interés y los ingresos obtenidos por las privatizaciones de las empresas públicas. En relación con la distribución de la deuda entre Administraciones, el Estado mantenía, en 1998, cerca del 84 % del total, lo que representa un porcentaje similar al del principio del período; mientras que las CCAA vieron incrementar su peso desde el 7,7 % del total al 9,6 %, las Corporaciones Locales lo disminuyeron ligeramente y la Seguridad Social lo mantuvo constante.

En resumen, el período 1994-1998 estuvo caracterizado por el desarrollo de una estrategia de consolidación fiscal que adquirió mayor firmeza a partir de 1996, permitiendo cumplir con el criterio de déficit público fijado en el Tratado de Maastricht y romper la tendencia alcista del endeudamiento público, en un contexto de recuperación económica. El ajuste recayó, sobre todo, en el gasto público, cuyo peso en el PIB se redujo progresivamente desde 1994, situándose en 1998 en niveles similares a los de principios de la década y casi seis puntos porcentuales por debajo de la media europea. La reforma del sistema de prestaciones por desempleo en 1994, el moderado crecimiento de los sueldos de los funcionarios públicos y el control de las compras de bienes y servicios, unidos a los efectos positivos de la fuerte disminución experimentada por la carga de intereses, al situarse los tipos de interés en niveles históricamente bajos, y de la favorable coyuntura económica, explican la mayor parte de dicha reducción del gasto. No obstante, el impacto de algunas de las reformas acometidas, en particular las relacionadas con el gasto de la Seguridad Social y sanitario, fue relativamente reducido, en parte por su carácter de medio plazo. El control del gasto fue, asimismo, compatible con un leve descenso de la presión fiscal, que se mantiene también alrededor de seis puntos en porcentaje del PIB por debajo de la media europea, habiéndose observado una recomposición en favor de la imposición indirecta. Los nuevos requerimientos fiscales establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento dentro de la UME, y en relación con estos, los compromisos adquiridos en el Programa de Estabilidad 1999-2002, presentado por el Gobierno español a comienzos de 1999, que incluye un objetivo de equilibrio presupuestario y de reducción del nivel de deuda pública sobre el PIB por debajo del 60 % para el final del período, exigirán una profundización en la estrategia de ajuste.

III

EL ANÁLISIS DE COYUNTURA DEL SECTOR ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1)

III.1. Introducción

Los capítulos anteriores, en los que se han analizado la evolución histórica del sector Administraciones Públicas en España y la evidencia empírica en cuanto a su incidencia en la economía, han puesto de manifiesto la importancia de disponer de cifras y estimaciones adecuadas que permitan seguir la actividad del sector. Este interés se refuerza, además, por el compromiso adquirido tras la firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que exige a los países integrantes de la UEM el cumplimiento de unos criterios fiscales estrictos: en este sentido, la necesidad de detectar cuanto antes las posibles desviaciones con respecto a los objetivos establecidos requiere un seguimiento exhaustivo de las cuentas públicas en el corto plazo.

En este capítulo se presenta, de forma resumida, el contenido de las principales fuentes de información del sector Administraciones Públicas en España, así como su explotación para el análisis de coyuntura. Dicha explotación persigue dos objetivos fundamentales. Por una parte, disponer de estimaciones sobre la evolución esperada del sector AAPP a partir de sus principales indicadores. Por otra, integrar estas estimaciones dentro del análisis macroeconómico general, con el fin de tener en cuenta la incidencia del sector sobre el resto de agentes económicos.

(1) Aunque en un próximo futuro entrará en vigor el nuevo Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC-95), todas las referencias a la *Contabilidad Nacional* están basadas en el vigente SEC-79. Como es obvio, este cambio no afecta a la contabilidad presupuestaria, por lo que la traslación de las cifras de uno a otro sistema no sufrirá, en general, cambios dramáticos. No obstante, cuando se considere conveniente se alertará al lector de los cambios previstos.

Para la consecución de ambos fines se adopta el marco de la *Contabilidad Nacional* (CN) (2), ya que es el utilizado para el análisis económico del país en su conjunto, garantizando el tratamiento integrado de las distintas variables y agentes. Bajo este punto de vista, las rúbricas que aparecen en las distintas cuentas de los subsectores y agentes de las AAPP son compatibles entre sí y con el resto de variables macroeconómicas, lo que permite que las previsiones del sector público sean coherentes con las del resto de sectores de la economía. Debe tenerse en cuenta que, al calcular el PIB desde la óptica del gasto, la única variable determinada por el sector AAPP que aparece explícitamente es el consumo público. Por su parte, la inversión de este sector se integra en el volumen total de inversión, mientras que el resto de políticas de gasto público, principalmente, las que se materializan en transferencias, y las de ingresos, sobre todo las que se canalizan a través de los impuestos y cotizaciones, afectan a los otros sectores de la economía. Tal efecto debe tenerse en cuenta a la hora de la elaboración de las previsiones sobre el resto de variables económicas.

El principal objetivo del análisis de coyuntura de las Administraciones Públicas se centra en la estimación de las cuentas anuales de renta, utilización de renta y capital de este sector (3), en el marco citado de CN. Sin embargo, la mayor parte de la información coyuntural disponible (básicamente, los Presupuestos Generales del Estado y su posterior ejecución) adopta el marco de la Contabilidad Pública. Entre ambos sistemas contables existen, como veremos con posterioridad, importantes diferencias, que hacen necesaria la realización de una serie de ajustes. Las estimaciones definitivas de las cuentas del sector público son, además, el resultado de un proceso iterativo. En una primera fase, las previsiones se basan en un análisis parcial de las cuentas públicas, que parte de los contenidos de los Presupuestos o de su ejecución hasta un determinado mes y de las últimas previsiones macroeconómicas disponibles. En una segunda fase, aquellas previsiones se incorporan al cuadro macroeconómico general de la economía española y se adecuan, cuando surgen serias discrepancias, a las nuevas estimaciones del PIB, del empleo, de los costes unitarios, del ahorro, etc. Finalmente, es necesario evaluar de

(2) El hecho de que se adopte esta decisión, y concretamente que el marco de referencia sean las rúbricas no financieras de la CN, implica que una serie de aspectos solo es tenida en cuenta de forma accesoría. Por ejemplo, se excluyen del análisis todas aquellas entidades cuya actividad principal es producir bienes y servicios destinados a la venta, que no se incluyen en el sector AAPP; también la política de privatizaciones queda fuera del ámbito de este estudio, salvo en la medida en que afecte directamente a las cuentas de las AAPP. Por otra parte, al centrar el análisis en la gestión de los ingresos y gastos no financieros, los activos financieros y los pasivos se tratan de forma marginal, por su repercusión en las rúbricas de intereses.

(3) Recuérdesse, a este respecto, que en el sector AAPP las cuentas de producción y de explotación apenas añaden información relevante para el análisis de coyuntura.

nuevo la compatibilidad de las cuentas resultantes de las Administraciones Públicas con el Presupuesto o con su ejecución hasta un determinado mes, para terminar conjugando el cuadro macroeconómico general con el de las Administraciones Públicas.

En la siguiente sección se detallan las principales fuentes de información de la actividad del sector público utilizadas en el análisis de coyuntura. A continuación, en la sección III.3 se describe la integración de esta información en el marco analítico que proporciona la *Contabilidad Nacional* para el seguimiento coyuntural de la actuación de las Administraciones Públicas. En la sección III.4 se procede de forma inversa, de manera que, partiendo de los datos presupuestarios, se describe cómo se trasladan a las cuentas de las AAPP de la *Contabilidad Nacional*. Por último, se incluyen dos apéndices: el primero resume brevemente la diferencia entre el PIB fiscal y el PIB de las cuentas nacionales; y el segundo recoge el tratamiento que las cotizaciones y las prestaciones reciben en *Contabilidad Nacional* y se contrasta con el que reciben en la Contabilidad Pública.

III.2. Los subsectores en las cuentas de las Administraciones Públicas: la información estadística

La delimitación institucional establecida en las cuentas nacionales divide al sector de Administraciones Públicas en tres subsectores (Administración Central, Administraciones de Seguridad Social y Administraciones Territoriales), cada uno de los cuales está compuesto, a su vez, por dos agentes (Estado y Organismos de la Administración Central; Sistema de Seguridad Social y Otras Administraciones de Seguridad Social, y, finalmente, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, respectivamente), tal como se recoge en el esquema III.1 (4). A cada una de estas categorías corresponden diferentes tipos de información, tanto por las entidades que la producen como por su periodicidad y el desfase en su disponibilidad.

En esta sección se enumeran y describen las principales fuentes de información que tienen utilidad para el análisis coyuntural de las rúbricas de las cuentas de renta, utilización de renta y capital de las Administraciones Públicas (véase el esquema III.2). Se dejan fuera, por tanto, las que se ocupan de las rúbricas financieras, aunque muchas de las que se revisan contienen, asimismo, datos referidos a esta área contable.

(4) El SEC-95 divide al sector Administraciones Públicas (S.13) en cuatro subsectores: Administración Central (S.1311), Comunidades Autónomas (S.1312), Corporaciones Locales (S.1313) y Administraciones de Seguridad Social (S.1314).

DELIMITACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

<i>Sector</i>	<i>Subsector</i>	<i>Agentes</i>
Administraciones Públicas (S.60)	Administración Central (S.61)	Estado (S.611)
		Organismos de la Administración Central (S.612)
	Administraciones Territoriales (S.62)	Comunidades Autónomas (S.621)
		Corporaciones Locales (S.622)
	Administraciones de Seguridad Social (S.63)	Sistema de Seguridad Social (S.631)
		Otras administraciones de Seguridad Social (S.632)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

III.2.1. Sector Administraciones Públicas

La información referida al conjunto del sector AAPP es, en general, retrospectiva y procede del Instituto Nacional de Estadística (INE), de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y del Banco de España. En concreto, el INE publica en el año t , en su *Contabilidad Nacional de España*, las cuentas nacionales completas, desglosadas por agentes de las AAPP, correspondientes al año $t - 3$; para $t - 2$ proporciona la presentación global del sector. Por otra parte, para $t - 1$, con un retraso que ronda los cuatro meses, se dispone de cifras de déficit para el conjunto de las AAPP proporcionadas por la IGAE en el *Avance de la Actuación Presupuestaria del Estado*. Son de especial importancia, por sus notas explicativas o por su elevado detalle, las publicaciones de la IGAE *Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas* y *Cuentas de las Administraciones Públicas*, presentando esta última la conciliación entre la contabilidad pública y la contabilidad nacional para todos los agentes.

A pesar del retraso en la publicación y divulgación, las cifras definitivas (5) constituyen la base que fundamenta todas las previsiones, ya que, aunque referidas al pasado, permiten conocer la estructura del sector de las AAPP e inferir su posible evolución.

(5) Cabe señalar que en los últimos años se han producido varias revisiones de las cuentas como consecuencia de la adopción, por parte de Eurostat, de nuevos criterios de contabilización de determinadas partidas, lo que ha llevado a alterar las cifras que se manejaban hasta el momento de la revisión.

PRINCIPALES FUENTES DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

<i>Instituciones</i>	<i>Publicaciones</i>	<i>Editores</i>
Administraciones Públicas	<i>Contabilidad Nacional de España</i> <i>Avance de la Actuación Presupuestaria del Estado</i> <i>Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas</i> <i>Cuentas de las Administraciones Públicas (CAP)</i> <i>Contabilidad Nacional Trimestral</i> <i>Boletín estadístico</i> <i>Cuentas financieras de la economía española</i>	Instituto Nacional de Estadística Intervención General de la Administración del Estado Intervención General de la Administración del Estado Intervención General de la Administración del Estado Instituto Nacional de Estadística Banco de España Banco de España
Administraciones Centrales y de Seguridad Social	<i>Proyecto de Presupuestos Generales del Estado</i> <i>Proyecto de Ley</i> <i>Informe económico-financiero</i> <i>Anexos de desarrollo orgánico y económico</i> <i>Informe económico-financiero de la Seguridad Social y su anexo</i>	Ministerio de Economía y Hacienda
Estado	<i>Ejecución del presupuesto del Estado</i> <i>Ejecución del presupuesto no financiero del Estado</i> <i>Informe mensual de recaudación tributaria</i> <i>Estadísticas de ejecución del presupuesto del Estado</i> <i>Nota mensual sobre la Financiación del Estado</i> <i>Avance de la Actuación Presupuestaria del Estado</i> <i>Boletín estadístico</i>	Intervención General de la Administración del Estado Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos Agencia Estatal de la Administración Tributaria Intervención General de la Administración del Estado Dirección General del Tesoro y Política Financiera Intervención General de la Administración del Estado Banco de España
Organismos Autónomos	<i>Ejecución del presupuesto de los Organismos Autónomos</i> <i>Ejecución presupuestaria (provisional) del Instituto Nacional de Empleo</i> <i>Boletín estadístico</i>	Intervención General de la Administración del Estado Instituto Nacional de Empleo Banco de España
Entidades Gestoras de la Seguridad Social y Mutuas de Accidentes de Trabajo	<i>Avance sobre ejecución del presupuesto de recursos y aplicaciones</i> <i>Boletín informativo de la Seguridad Social, Gestión Económica</i> <i>Boletín estadístico</i>	Secretaría de Estado de la Seguridad Social Secretaría de Estado de la Seguridad Social Banco de España
Administraciones Territoriales	<i>Resumen informativo de recaudación</i> <i>Boletín estadístico</i>	Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda Banco de España

Fuente: Banco de España.

Aparte de esta información de carácter anual y referida al conjunto de las AAPP, el INE publica, con un retraso de un trimestre, la *Contabilidad Nacional Trimestral* (CNTR), que facilita información sobre la evolución del IVA y de los impuestos netos ligados a la importación, por el lado de los ingresos, y del consumo público, por el lado del gasto, tanto en términos nominales como reales (6). Debe señalarse que estas series del INE están «suavizadas» y suelen sufrir revisiones sustanciales, lo que en algunos casos dificulta su utilización en la fundamentación de las previsiones, ya que esta información trimestral debe compatibilizarse con las estimaciones anuales.

Cabe mencionar también la información proporcionada por el Banco de España en su *Boletín estadístico*, que recoge en los capítulos dedicados a las Administraciones Públicas información trimestral sobre la evolución de sus rúbricas, tanto financieras como no financieras, con un desfase que ronda los dos trimestres. Presenta, asimismo, cifras correspondientes a los flujos de ingresos y pagos con la UE. Por último, las *Cuentas financieras de la economía española* del Banco de España proporcionan una primera estimación muy detallada de las cuentas no financieras de la economía española, incluidas las de las del sector agregado y sus subsectores y agentes y el detalle de algunas rúbricas, con un desfase cercano a los seis meses.

III.2.2. Subsectores Administraciones Centrales y Seguridad Social

El *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado* (PGE), divulgado por el Ministerio de Economía y Hacienda, constituye la principal fuente de información para la elaboración de previsiones de las cuentas de las Administraciones Públicas. Los Presupuestos tienen carácter anual y se elaboran para períodos que abarcan años naturales. Su preparación comienza en la primavera, se discute en Consejo de Ministros en septiembre y debe ser presentado a las Cortes Generales antes del 1 de octubre. El objetivo es que los Presupuestos definitivos sean aprobados antes del 31 de diciembre, para que entren en vigor el 1 de enero. En los últimos años están siendo acompañados por un conjunto de medidas, que reciben el nombre genérico de Leyes de Acompañamiento, a través de las que se articula de forma global la política fiscal diseñada. Si el Parlamento no aprueba los Presupuestos, se prorrogan automáticamente los correspondientes al año anterior. En estos casos, la prórroga suele complementarse con medidas adicionales mediante la fórmula de reales decretos-ley.

(6) En la *Contabilidad Nacional Trimestral*, los impuestos citados están integrados en el desglose del PIB por el lado de la oferta, mientras que el consumo público lo está por el lado de la demanda.

DELIMITACIÓN INSTITUCIONAL: PRESUPUESTOS Y CONTABILIDAD NACIONAL

<i>Presupuestos Generales</i> <i>Contabilidad Nacional</i>	<i>Estado</i>	<i>Organismos Autónomos Administrativos</i>	<i>Organismos Autónomos Comerciales, Industriales y Financieros (a)</i>	<i>Entes Públicos (a)</i>	<i>Seguridad Social</i>
Estado	Estado				
Organismos de la Administración Central		Todos (excepto los reseñados abajo)	CSIC, ONLAE	AEAT	
Seguridad Social		INEM, ISFAS, FOGASA, MUFACE MUGEJU			Sistema de la Seguridad Social (b)

Fuente: Banco de España.

(a) Existen otros organismos y entes públicos que forman parte de los Organismos de la Administración Central y que, por su menor importancia relativa, no se consideran en el análisis de coyuntura.

(b) En el texto, apartado III.3.1.1.3, se explica el ajuste que debe realizarse con el fin de adaptar la información presupuestaria de la Seguridad Social a la presentación de la CN.

CSIC: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. ONLAE: Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado. AEAT: Agencia Estatal de Administración Tributaria. INEM: Instituto Nacional de Empleo. ISFAS: Instituto Social de las Fuerzas Armadas. FOGASA: Fondo de Garantía Salarial. MUFACE: Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado. MUGEJU: Mutualidad General Judicial.

Desde el punto de vista de la previsión coyuntural de las cuentas públicas, hay que subrayar que en el ámbito de los Presupuestos Generales se incluye al Estado, a los Organismos Autónomos y Entes Públicos, y a la Seguridad Social. Quedan fuera, por tanto, los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CCAA) y de las Corporaciones Locales (CCLL), que siguen otros trámites y tienen otros calendarios (7).

Los PGE ofrecen información sobre los derechos que se prevé reconocer durante el año y las obligaciones que, como máximo, pueden contraerse. El nivel de desagregación es extremadamente alto, aunque no siempre directamente compatible con la estructura y sectorización de la *Contabilidad Nacional*. En la próxima sección se describirá una cierta forma de compatibilizar ambos sistemas contables, cuyas delimitaciones institucionales se recogen en el esquema III.3.

Entre la numerosa información incluida en el Proyecto de Presupuestos hay que destacar:

— *Proyecto de Ley*: contiene el articulado de la Ley.

(7) Una parte importante de los ingresos de las CCAA y de las CCLL proviene de su participación en los ingresos del Estado, que se articula a través de transferencias. Por ello, los Presupuestos Generales del Estado contienen información de importancia para la estimación de las cuentas de las Administraciones Territoriales.

- *Informe económico-financiero* del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado: comienza con un amplio informe sobre la situación y previsible evolución de la economía española, en la que se integra el Presupuesto. El mayor volumen de información aportado por el Informe se centra en los resúmenes de previsión de los ingresos y gastos del Estado, de los Organismos Autónomos y Entes Públicos y de la Seguridad Social, así como de los flujos presupuestarios de España con la Unión Europea. Asimismo, contiene información sobre el avance de liquidación del año en curso, que permite aquilatar las previsiones referidas al año corriente.
- *Anexos de desarrollo orgánico y económico*: tanto el del Estado como los de los Organismos y Entes Públicos ofrecen un elevado grado de detalle sobre ingresos y gastos.
- *Informe económico-financiero del Proyecto de Presupuesto de la Seguridad Social y su anexo*: proceden de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y contienen información relevante sobre los recursos y gastos del Sistema de Seguridad Social, tanto de previsiones de cierre para el año en curso como, sobre todo, referidas al año siguiente.

La información sobre la ejecución presupuestaria constituye la segunda fuente principal para el seguimiento de la política fiscal. Las previsiones realizadas inicialmente se van revisando y actualizando durante el año, a medida que se obtiene esta información. Hay que tener siempre presente que las cifras publicadas (salvo indicación en contrario), bien sean en términos de ingresos y pagos líquidos (caja) o de derechos y obligaciones reconocidos (devengo), siguen la estructura presupuestaria, no la de *Contabilidad Nacional*, por lo que se hace necesario realizar una cierta adaptación.

Mientras que el ámbito institucional de los PGE abarca al conjunto de las Administraciones Centrales y de la Seguridad Social, la información referida a la ejecución está elaborada por distintos organismos y presenta un nivel de detalle, periodicidad y desfase que difiere según la entidad a la que se refiere. La lista de las publicaciones relevantes es extensa, aunque una gran parte se concentra en el Estado. A continuación se pasa revista a las de mayor contenido informativo.

III.2.2.1. Ejecución presupuestaria del Estado

Las principales publicaciones que contienen datos sobre la ejecución presupuestaria del Estado y que, por lo tanto, constituyen las fuentes de

información que se utilizan para la revisión y actualización de las previsiones son las siguientes:

- *Ejecución del presupuesto del Estado* (semanal): publicada por la Intervención General de la Administración del Estado, se recibe con un desfase de dos semanas. Proporciona información agregada por capítulos presupuestarios (distinguiendo entre operaciones financieras y no financieras) de ingresos y de gastos, tanto en términos de caja (por ejemplo, el «déficit o superávit de caja no financiero») como de devengo. Por el lado del gasto también informa de los créditos totales disponibles, así como de los gastos realizados en sus distintas fases de ejecución.
- *Ejecución del presupuesto no financiero del Estado* (mensual): editada por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, se recibe con un desfase de tres semanas. Proporciona información comentada sobre la ejecución del presupuesto (caja y devengo), que puede utilizarse para comparar de forma homogénea el año corriente con el anterior. Añade información sobre la conciliación del déficit de caja no financiero con el de la *Contabilidad Nacional* (que corresponde a la rúbrica de «capacidad o necesidad de financiación»). Finalmente, presenta las cuentas de renta, utilización de renta y capital del Estado en el marco de la *Contabilidad Nacional* (8).
- *Informe mensual de recaudación tributaria*: procede de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, con un desfase de dos meses. Amplía la información del documento anterior, pero solo en lo referente a la recaudación de los ingresos gestionados por la Agencia, que se limita a los impuestos directos (excepto la cuota de derechos pasivos) y a los indirectos. A partir del año 1998 ofrece información sobre la parte del IRPF que se ha cedido a las Comunidades Autónomas.
- *Estadísticas de ejecución del presupuesto del Estado* (mensual): publicadas por la IGAE, con un desfase cercano a los tres meses. Recogen toda la información presentada en los documentos anteriores y añaden detalles por artículos e, incluso, por algunos conceptos de los ingresos y gastos del presupuesto del Estado. Asimismo, son muy prolijas a la hora de informar sobre las modificaciones de créditos.
- *Nota mensual sobre la Financiación del Estado*: procede de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, con un desfase

(8) Desde 1999 incluye cifras sobre el consumo de capital fijo.

de un mes. Su información se centra, como su propio nombre indica, en la información financiera. Se cita aquí, no obstante, porque contiene previsiones sobre la financiación hasta final del año en curso. Estas previsiones abarcan, también, a los ingresos y los pagos no financieros, distinguiendo dentro de estos últimos entre el capítulo III (de pagos por intereses) y el resto.

- *Avance de la Actuación Presupuestaria del Estado* (anual): editado por la IGAE, con un desfase de unos cuatro meses. Comenta exhaustivamente la liquidación del presupuesto del Estado correspondiente al año $t - 1$. Presenta la conciliación del déficit presupuestario con el de CN para ese año y adelanta una primera estimación de los déficit de los otros agentes de las Administraciones Públicas, en el marco de la CN.

III.2.2.2. Ejecución presupuestaria de los Organismos Autónomos

La información disponible sobre la ejecución presupuestaria de los Organismos Autónomos es menos completa que la del Estado.

- *Ejecución del presupuesto de los Organismos Autónomos* (mensual): procede de la IGAE, con un desfase cercano a los cuatro meses. Presenta los datos correspondientes a la ejecución presupuestaria de una muestra de Organismos Autónomos Administrativos y de Organismos Autónomos Comerciales, Industriales y Financieros que cubre más del 95 % del presupuesto. Sin embargo, tanto el detalle de la información como la agregación de organismos no es coincidente con la de CN, por lo que solo proporciona los grandes rasgos de la evolución que cabe esperar en algunas rúbricas.
- *Ejecución presupuestaria (ejecución provisional) del Instituto Nacional de Empleo* (mensual): editada por este organismo autónomo, con un desfase aproximado de un mes, proporciona los datos por capítulos presupuestarios de ingresos y de gastos (en este último caso añade un desglose por programas). Sin embargo, las cifras relativas a las cotizaciones sociales, al no estar directamente gestionadas por este Organismo (9), pueden adolecer de problemas de homogeneidad que dificultan las comparaciones anuales.

(9) Las cotizaciones del INEM son gestionadas por la Tesorería General de la Seguridad Social.

III.2.2.3. Ejecución presupuestaria de la Seguridad Social (Entidades Gestoras y Mutuas de Accidentes de Trabajo)

La ejecución presupuestaria de la Seguridad Social se puede seguir, esencialmente, a partir de dos documentos:

- *Avance sobre ejecución del presupuesto de recursos y aplicaciones* (mensual): procede de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, con un desfase aproximado de dos meses, y facilita información muy detallada de todos los capítulos de ingresos. Desde el punto de vista del análisis de la coyuntura, lo más interesante es el detalle de la evolución de las cotizaciones sociales por regímenes, tanto en términos de caja como de devengo.
- *Boletín Informativo de la Seguridad Social, Gestión Económica* (mensual): procede de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, con un desfase aproximado de unos tres meses. Facilita información presupuestaria de gastos e ingresos con un elevado detalle.

III.2.3. Subsector Administraciones Territoriales

La información disponible para el seguimiento de las cuentas de las Administraciones Territoriales es escasa. Esta laguna estadística supone una grave carencia de información, dada la elevada cuantía de los gastos que realizan estas administraciones. No obstante, cabe mencionar que la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, del Ministerio de Economía y Hacienda, publica sendos volúmenes de los presupuestos y de sus liquidaciones, tanto de las Comunidades Autónomas como de las Corporaciones Locales, aunque con un relativo retraso.

- *Resumen informativo de recaudación* (tributos cedidos y concertados) (mensual): editado por la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda, con un desfase aproximado de dos meses, facilita información sobre la recaudación de los impuestos cedidos y concertados de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales (10).

(10) Los tributos cedidos a las CCAA incluyen patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y las tasas de juego. Los tributos concertados con Navarra y País Vasco incluyen IRPF, impuesto sobre sociedades, patrimonio, sucesiones, transmisiones y actos jurídicos documentados, IVA, medios de transporte, impuestos especiales y tasas sobre el juego.

- *Boletín estadístico* del Banco de España (mensual): en su capítulo 13 facilita información sobre el endeudamiento de las Administraciones Territoriales materializado en valores y créditos no comerciales. No obstante, esta información solo puede utilizarse con cautela para evaluar la evolución del déficit de estas Administraciones, dado que la variación de activos financieros también influye en los pasivos y, además, los citados en el capítulo 13 solo son una parte del total.

III.3. El seguimiento coyuntural de la actuación de las Administraciones Públicas

La sección anterior se ha centrado en la presentación de la información procedente de los Presupuestos Generales del Estado y de la ejecución presupuestaria a lo largo del año. La mayor parte de estos datos se presenta, como ya se ha señalado, en el formato correspondiente al marco presupuestario, por lo que, para su utilización en el análisis de la coyuntura económica, deben ser adaptados al marco de la *Contabilidad Nacional*. Para ello se hace necesario realizar una serie de ajustes que se comentan a continuación de forma general, y de forma más detallada en los apartados siguientes.

Una de las principales discrepancias entre ambos marcos contables surge de la diferente agregación orgánica, que se ha resumido en el esquema III.3. El ámbito presupuestario distingue entre el Estado, los Organismos Autónomos Administrativos, los Organismos Autónomos Comerciales, Industriales y Financieros (11), los Entes Públicos y el Sistema de Seguridad Social. La *Contabilidad Nacional*, sin embargo, incluye algunas de las entidades clasificadas en los presupuestos como Organismos Autónomos en el subsector Seguridad Social.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que tanto el presupuesto como las cuentas nacionales recogen el criterio del devengo, mientras que una parte —aunque pequeña— de la ejecución está, exclusivamente, en términos de caja. Además, las definiciones de muchas de las variables que aparecen en las cuentas públicas difieren de las que se utilizan para la construcción de los cuadros de las cuentas nacionales. Asimismo, otra gran área que requiere un tratamiento especial es la correspondiente a las Administraciones Territoriales, ya que estas se integran en el sector AAPP de la CN. Como ya se ha señalado, en el *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado* solo se incluyen referencias indirectas

(11) Aunque, debido a los cambios en proceso, el *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1999* agrega en un solo grupo a ambos tipos de Organismos.

tas (a través de las transferencias del Estado) a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales, cuyos presupuestos suelen presentarse a los organismos correspondientes más avanzado el año, y cuya agregación resulta dificultada por la distinta definición de los conceptos presupuestarios que las diferentes comunidades y corporaciones utilizan. Además, y tal como se ha señalado, la información sobre ejecución es bastante escasa para estas Administraciones, lo que implica que las previsiones realizadas tengan un elevado grado de incertidumbre. Por último, la aparición o desaparición de organismos públicos o su adscripción a distintos niveles de la Administración debe tenerse en cuenta a la hora de efectuar comparaciones a lo largo del tiempo, para que estas se realicen en términos homogéneos.

III.3.1. Los grandes agregados

A partir de las estimaciones realizadas con la información disponible, que se ha detallado en la sección III.2, y de las proyecciones que se derivan de los programas de gasto y previsiones de ingresos contenidos en el *Proyecto de Presupuestos*, se elaboran las cuentas correspondientes al sector AAPP en el marco de la *Contabilidad Nacional*. En el cuadro III.1 se presentan las cuentas de renta, utilización de renta y capital del sector AAPP, en las que se recogen los valores corrientes, las tasas de variación y los pesos sobre el PIB fiscal (12) de sus principales rúbricas para el período 1996-1998. Aunque con este nivel de agregación es posible realizar ya un análisis de la interacción entre este sector y el resto de sectores de la economía, es conveniente disponer también de estas mismas cuentas para los agentes. Además, en algunos casos se realizan previsiones más detalladas sobre los principales componentes de cada una de las rúbricas que aparecen en el cuadro, que se presentarán cuando, en los siguientes apartados, se analice, específicamente, cada uno de estos elementos.

Para ofrecer un cálculo sintético, se agrupan las rúbricas de la cuenta de renta en dos agregados (véase cuadro III.1). Por una parte, los ingresos corrientes y, por otra, las transferencias corrientes pagadas, cuya diferencia es la renta disponible bruta del sector. El saldo de la cuenta de utilización de renta es el ahorro bruto, que se obtiene por diferencia entre la renta y el consumo. Dicho ahorro, junto con los ingresos de capital, constituye el montante de recursos de la cuenta de capital, cuyos empleos son la inversión pública y las transferencias de capital entregadas. El saldo

(12) En el apéndice III.1 se describen las diferencias entre el llamado PIB fiscal, que se deriva de la aplicación de la Directiva 89/130/CEE, Euratom del Consejo de la CEE, y el PIB que se utiliza en las cuentas del INE.

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Cuentas de renta, utilización de renta y capital

mm y %

	<i>Valores corrientes</i>			<i>Tasas de variación</i>		<i>Porcentajes del PIB fiscal</i>		
	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1997-1996</i>	<i>1998-1997</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Ingresos corrientes	29.583,1	31.714,9	33.972,2	7,21	7,12	39,0	39,6	40,0
Impuestos producción e importación	7.493,0	8.154,0	9.247,9	8,82	13,42	9,9	10,2	10,9
Impuestos sobre renta y patrimonio	8.566,5	9.260,6	9.567,6	8,10	3,31	11,3	11,6	11,3
Cotizaciones sociales	10.313,6	10.903,2	11.533,1	5,72	5,78	13,6	13,6	13,6
Otros ingresos y transferencias corrientes	3.210,0	3.397,1	3.623,7	5,83	6,67	4,2	4,2	4,3
Transferencias corrientes pagadas	17.978,6	18.349,8	19.103,0	2,06	4,10	23,7	22,9	22,5
Prestaciones sociales	11.567,3	11.960,0	12.351,1	3,40	3,27	15,3	14,9	14,5
Subvenciones de explotación	1.310,8	1.310,7	1.623,0	-0,01	23,83	1,7	1,6	1,9
Intereses efectivos pagados	3.745,2	3.491,6	3.347,8	-6,77	-4,12	4,9	4,4	3,9
Otras transferencias corrientes	1.355,3	1.587,6	1.781,1	17,14	12,19	1,8	2,0	2,1
Renta disponible bruta	11.604,5	13.365,1	14.869,2	15,17	11,25	15,3	16,7	17,5
Consumo público	12.255,9	12.584,5	13.028,8	2,68	3,53	16,2	15,7	15,3
Remuneración de asalariados	8.645,3	8.846,3	9.194,7	2,32	3,94	11,4	11,1	10,8
Compras netas	2.772,2	2.854,7	2.921,3	2,98	2,33	3,7	3,6	3,4
Consumo de capital fijo	838,4	883,6	912,8	5,39	3,31	1,1	1,1	1,1
Ahorro bruto	-651,4	780,5	1.840,4	—	135,78	-0,9	1,0	2,2
Ingresos de capital	1.029,3	970,4	1.010,2	-5,73	4,10	1,4	1,2	1,2
Impuesto sobre el capital	197,8	226,1	256,5	14,33	13,44	0,3	0,3	0,3
Otras transferencias de capital recibidas	831,6	744,3	753,7	-10,50	1,26	1,1	0,9	0,9
Inversión pública	2.346,5	2.467,5	2.827,9	5,16	14,60	3,1	3,1	3,3
Transferencias de capital entregadas	1.480,4	1.327,6	1.520,5	-10,32	14,53	2,0	1,7	1,8
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación	-3.449,0	-2.044,2	-1.497,8	-40,73	-26,73	-4,5	-2,6	-1,8
PRO MEMORIA :								
Ingresos totales	30.612,4	32.685,3	34.982,4	6,77	7,03	40,4	40,9	41,2
Ingresos fiscales	26.570,9	28.543,9	30.605,0	7,43	7,22	35,0	35,7	36,0
Gasto total	34.061,4	34.729,5	36.480,2	1,96	5,04	44,9	43,4	43,0
Demanda final	14.602,4	15.052,1	15.856,7	3,08	5,35	19,3	18,8	18,7

Fuentes: INE, IGAE y Banco de España.

de la cuenta de capital es la capacidad (+) o necesidad (–) de financiación, que, en principio, debe coincidir con el ahorro financiero neto o saldo de las variaciones de activos y pasivos financieros.

En los siguientes apartados se pasa revista a las distintas rúbricas que componen la sucesión de cuentas de las AAPP, partiendo de la definición que el SEC da al concepto que se está estudiando. A continuación se revisa la información disponible para su previsión y se señalan los elementos de discrepancia entre esta información en términos de ejecución presupuestaria y los criterios de *Contabilidad Nacional*, que son los que se aplican a la hora de incorporar el dato a las cuentas de las AAPP. Esto es, se explica la traslación de esta información a las cuentas nacionales. Finalmente, se citan las principales variables que se toman en consideración para fundamentar las previsiones.

III.3.1.1. Ingresos fiscales

Estos ingresos están constituidos por los pagos obligatorios realizados por los agentes económicos a las Administraciones Públicas. Los componentes de este agregado son los impuestos ligados a la producción y a la importación, los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio, las cotizaciones sociales (reales y ficticias) y los impuestos sobre el capital.

La principal fuente de discrepancia en el área de los ingresos fiscales, entre los datos de ejecución presupuestaria y los de *Contabilidad Nacional*, radica en el distinto criterio de contabilización de parte de la información.

Para la realización de previsiones sobre los ingresos fiscales es conveniente descender a un mayor grado de desagregación que el resumido en el cuadro III.1. En concreto, a partir de la información sobre recaudación proporcionada por las distintas fuentes, se obtienen, con suficiente detalle, los ingresos procedentes, por una parte, de los impuestos ligados a la producción y a la importación (cuadro III.2) y, por otra, de los impuestos sobre la renta y el patrimonio y sobre el capital (cuadro III.3). Tal desglose constituye la base sobre la que se fundamenta la cifra agregada que figura en el cuadro III.1 para estas variables. Asimismo, para realizar las previsiones sobre los ingresos por cotizaciones sociales hay que partir de información desglosada (cuadro III.4) y realizar supuestos sobre la evolución de sus determinantes.

III.3.1.1.1. Los impuestos ligados a la producción y a la importación

Esta rúbrica de las cuentas nacionales registra los pagos obligatorios que gravan la producción y la importación de bienes y servicios, o la utili-

zación de factores de producción. Las cuentas de las Administraciones Públicas solo incluyen los percibidos por este sector institucional, en tanto que los percibidos por la Unión Europea figuran como ingresos en la cuenta del Resto del Mundo. Estos impuestos se devengan independientemente de la realización de beneficios de explotación, y son los que, en terminología fiscal, se denominan impuestos indirectos, salvo algunas excepciones de menor importancia. Se desglosan en IVA sobre los productos, impuestos ligados a la producción excluido el IVA (13) e impuestos ligados a la importación excluido el IVA (14) (15).

Para el seguimiento coyuntural de esta rúbrica de la cuenta de las AAPP se hace necesario deducir de los ingresos del Estado que figuran en el Presupuesto y en la ejecución, la cuantía del IVA que corresponde a la Unión Europea, calculado según la base armonizada. Asimismo, la mayor parte de los ingresos que se presupuestan para el Estado en concepto de tráfico exterior corresponde, también, a la UE, que en *Contabilidad Nacional* se incluye en el sector Resto del Mundo, lo que explica que en las cuentas de las AAPP los ingresos por impuestos ligados a la importación sean de muy escasa cuantía. Para el resto de agentes, la información disponible es relativamente escasa, especialmente en lo que se refiere a las cifras de ejecución del impuesto sobre actividades económicas y de las figuras incluidas en la rúbrica «varios y apremios», que constituyen una importante fuente de ingreso para las Corporaciones Locales.

En el cuadro III.2 se presenta un desglose por agentes y subsectores de los ingresos provenientes de los impuestos ligados a la producción y a la importación pagados por las unidades residentes. En concreto, se muestran el IVA, los impuestos ligados a la producción y los impuestos ligados a la importación, distinguiéndose la parte que se transfiere a la UE de la que constituye un ingreso de las AAPP. La paulatina cesión de algunos de estos impuestos a las Comunidades Autónomas, cuando antes eran competencia exclusiva del Estado, aunque no se refleja en la cuenta del conjunto de las AAPP, afecta al desglose entre los distintos agentes (por ejemplo, en 1997 se cedieron los impuestos especiales al País Vasco y el impuesto de transmisiones y actos jurídicos documentados a la Comunidad de Madrid).

(13) Son varias las figuras impositivas incluidas en este agregado, como el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, los impuestos sobre el consumo, los impuestos sobre combinaciones aleatorias y juego, el impuesto sobre actividades económicas, el impuesto sobre primas de seguros y un heterogéneo grupo de impuestos y tasas agrupado bajo la rúbrica de «varios y apremios» (muy cuantiosos en las Administraciones Territoriales).

(14) Los mayores volúmenes de recaudación corresponden a la tarifa exterior común y a los derechos compensatorios, que son ingresos de la Unión Europea y, por lo tanto, figuran en la cuenta del Resto del Mundo.

(15) En el recuadro III.1 se describe la estimación del desglose entre precio y volumen del IVA y de los impuestos netos ligados a la importación.

CONSUMO E IMPUESTOS A PRECIOS CORRIENTES Y A PRECIOS CONSTANTES

En este capítulo se describen el contenido y los criterios que rigen la previsión de las rúbricas de las cuentas de renta, utilización de renta y capital de las Administraciones Públicas en términos nominales. Algunas de ellas son componentes del PIB, bien por el lado de la demanda (como es el caso del consumo público), o bien por el lado de la oferta (como son los casos del IVA y de los impuestos netos ligados a las importaciones). En consecuencia, la necesidad de estimar el PIB a precios constantes, que acompaña el ejercicio de previsión macroeconómica, requiere calcular también el valor de estas rúbricas de las AAPP a precios constante (pesetas de 1986).

El INE ofrece en su *Contabilidad Nacional* anual estimaciones de los impuestos citados y de los componentes del consumo público, tanto en términos corrientes como a precios constantes, y, por tanto, de los deflatores. La *Contabilidad Nacional Trimestral*, sin embargo, mantiene el desglose de los impuestos, pero no el del consumo, del que solo se ofrecen las rúbricas agregadas. En este caso, la estimación de las distintas rúbricas de consumo público a precios constantes se obtiene de forma residual a partir de proyecciones desagregadas para los deflatores, aunque sin perder de vista sus determinantes reales.

Para la remuneración de los asalariados, la descomposición en volumen y precios se efectúa teniendo en cuenta, respectivamente, el empleo público y el aumento salarial establecido en los Presupuestos, de los que las estimaciones de ambas variables no deben alejarse mucho, excepto por cambios de productividad o deslizamientos inusuales, aunque la importancia de este último factor ha venido siendo elevada en el sector de las AAPP. En cuanto al deflator de las compras netas, se atiende, principalmente, a la estimación de un índice agregado de precios, que se construye a partir de las cantidades presupuestadas de los diferentes tipos de bienes y servicios (arrendamientos, reparaciones, material y suministros, conciertos de asistencia sanitaria, etc.) como ponderaciones de los correspondientes índices parciales de precios (de consumo o industriales); el deflator estimado, no obstante, no debe separarse excesivamente del de consumo privado, cuya tasa de crecimientos ha sido siempre mayor. En el caso del consumo de capital fijo, por último, se sigue una línea similar a la anterior, ponderándose los índices de precios de la inversión en construcción, en material de transporte y en bienes de equipo por el peso de cada uno de estos bienes en la formación bruta de capital fijo amortizable.

La descomposición de los impuestos —tanto en el caso del IVA como en el de los ligados a la importación netos— en un componente de precios y otro de volumen descansa en el supuesto de que todos ellos son impuestos *ad valorem*, de forma que la variación en volumen corresponde a la de las cantidades de los productos gravados, y la variación en precio a la evolución del precio de imposición (que depende del precio de los productos que han sido objeto de una transacción y del tipo impositivo). Además, la disponibilidad de las cifras de la *Contabilidad Nacional Trimestral* facilita las proyecciones anuales.

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Precios corrientes y precios constantes

	Niveles			Tasas de variación	
	1996	1997	1998	1997-1996	1998-1997
PRECIOS CORRIENTES:					
Consumo público	12.255,9	12.584,5	13.028,8	2,68	3,53
Remuneración de asalariados	8.645,3	8.646,3	9.194,7	2,32	3,94
Compras netas	2.772,2	2.854,7	2.921,3	2,98	2,33
Consumo de capital fijo	838,4	883,6	912,8	5,39	3,31
Impuestos netos					
IVA que grava los productos	4.256,2	4.628,0	5.048,8	8,74	9,09
Impuestos netos ligados a las importaciones	115,8	129,8	150,5	12,10	15,92
DEFLACTORES:					
Consumo público	171,6	173,8	177,1	1,29	1,90
Remuneración de asalariados	180,7	181,9	186,4	0,65	2,50
Compras netas	152,3	156,5	157,2	2,74	0,43
Consumo de capital fijo	156,3	160,4	161,9	2,65	0,95
Impuestos netos					
IVA que grava los productos	205,6	211,8	216,4	3,00	2,20
Impuestos netos ligados a las importaciones	34,0	37,2	38,4	9,60	2,99
PRECIOS CONSTANTES:					
Consumo público	7.141,1	7.239,1	7.354,9	1,37	1,60
Remuneración de asalariados	4.784,7	4.864,3	4.932,6	1,66	1,40
Compras netas	1.819,8	1.824,0	1.858,6	0,23	1,90
Consumo de capital fijo	536,5	550,8	563,7	2,67	2,33
Impuestos netos					
IVA que grava los productos	2.070,2	2.185,5	2.332,9	5,57	6,74
Impuestos netos ligados a las importaciones	340,8	348,6	392,3	2,28	12,55

Fuentes: INE, IGAE y Banco de España.

IMPUESTOS LIGADOS A LA PRODUCCIÓN Y A LA IMPORTACIÓN PAGADOS POR LAS UNIDADES RESIDENTES

mm y %

	Valores corrientes			Tasas de variación		Porcentajes del PIB fiscal		
	1996	1997	1998	1997-1996	1998-1997	1996	1997	1998
A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	7.493,0	8.154,0	9.247,9	8,82	13,42	9,9	10,2	10,9
Impuesto sobre el valor añadido	3.844,5	4.171,2	4.613,3	8,50	10,60	5,1	5,2	5,4
Impuestos ligados a la producción (excluido IVA)	3.634,4	3.961,6	4.612,0	9,01	16,42	4,8	5,0	5,4
Transmisiones y actos jurídicos documentados	551,9	628,1	736,1	13,79	17,20	0,7	0,8	0,9
Especiales y lujo	2.121,2	2.161,2	2.659,8	1,89	23,07	2,8	2,7	3,1
Combinaciones aleatorias y juego	257,7	293,5	300,3	13,91	2,30	0,3	0,4	0,4
Sobre actividades económicas	244,6	302,4	314,7	23,62	4,06	0,3	0,4	0,4
Varios y apremios	459,0	576,5	601,1	25,61	4,27	0,6	0,7	0,7
Impuestos ligados a la importación	14,2	21,2	22,5	49,43	6,31	—	—	—
Al Estado	5.567,3	5.926,8	6.686,1	6,46	12,81	7,3	7,4	7,9
Impuesto sobre el valor añadido	3.369,8	3.676,3	4.051,7	9,10	10,21	4,4	4,6	4,8
Total recaudado	3.781,5	4.133,2	4.487,2	9,30	8,57	5,0	5,2	5,3
Participación UE (-)	-411,7	-456,8	-435,5	10,96	-4,67	-0,5	-0,6	-0,5
Impuestos ligados a la producción (excluido IVA)	2.196,4	2.244,9	2.627,8	2,21	17,06	2,9	2,8	3,1
Total recaudado	2.205,7	2.252,6	2.634,8	2,13	16,97	2,9	2,8	3,1
Participación UE (-)	-9,3	-7,8	-7,0	-15,97	-10,13	—	—	—
Impuestos ligados a la importación	1,1	5,6	6,6	420,78	17,02	—	—	—
Total recaudado	102,7	114,3	133,4	11,28	16,70	0,1	0,1	0,2
Participación UE (-)	-101,6	-108,7	-126,8	6,91	16,68	-0,1	-0,1	-0,1
A los Organismos de la Administración Central	2,4	3,2	3,7	37,37	14,52	—	—	—
A las Administraciones Territoriales	1.923,3	2.223,9	2.558,0	15,63	15,02	2,5	2,8	3,0
Impuesto sobre el valor añadido	474,7	494,8	561,6	4,25	13,50	0,6	0,6	0,7
Impuestos ligados a la producción (excluido IVA)	1.435,6	1.713,6	1.980,5	19,36	15,58	1,9	2,1	2,3
Impuestos ligados a la importación	13,1	15,5	15,9	18,68	2,42	—	—	—
PRO MEMORIA:								
A la Unión Europea	524,0	574,7	572,4	9,67	-0,41	0,7	0,7	0,7
Por las cuentas de las AAPP	522,6	573,3	569,3	9,70	-0,70	0,7	0,7	0,7
Impuesto sobre el valor añadido	411,7	456,8	435,5	10,96	-4,67	0,5	0,6	0,5
Impuestos ligados a la producción (excluido IVA)	9,3	7,8	7,0	-15,97	-10,13	—	—	—
Impuestos ligados a la importación	101,6	108,7	126,8	6,91	16,68	0,1	0,1	0,1
Otros	1,4	1,4	3,1	1,76	114,38	—	—	—

Fuentes: INE, IGAE y Banco de España.

El consumo privado y las importaciones son las variables macroeconómicas cuya evolución esperada determina, en mayor medida, las previsiones sobre esta rúbrica agregada de ingresos. Las estimaciones contenidas en el *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado* sobre el impacto recaudatorio de los cambios legislativos que se proponen, sean de tipos impositivos, sean de regulación sobre devoluciones o calendario de ingresos, son tenidas en cuenta, asimismo, para la elaboración de las previsiones.

III.3.1.1.2. Los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio

Los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio comprenden todos los pagos obligatorios recaudados periódicamente por las Administraciones Públicas sobre la renta y el patrimonio de las unidades institucionales. El carácter periódico de estos impuestos es el rasgo fundamental, aunque no el único, que los diferencia de los impuestos sobre el capital.

Las figuras tributarias que se integran en los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio son las siguientes: IRPF, Impuesto sobre Sociedades (IS), impuesto sobre el patrimonio, impuesto sobre bienes inmuebles y otros (agrupados en una rúbrica general de varios y apremios, de cuantía no despreciable en las Administraciones Territoriales), tal como se refleja en el cuadro III.3. Además de esta distribución por figuras impositivas, es relevante el desglose entre los impuestos pagados por los hogares y los que recaen sobre las empresas, ya que es necesario para la construcción de las cuentas no financieras de estos sectores.

No se precisan grandes ajustes para adaptar las cifras presupuestarias y de ejecución a la *Contabilidad Nacional*, ya que la mayor parte de las discrepancias entre ambos criterios se debe a la no inclusión en CN de los ingresos generados por las plusvalías afloradas en la privatización de empresas públicas, que se anotan en el impuesto sobre sociedades en contabilidad pública y como operación financiera en CN.

A pesar de las múltiples modificaciones legislativas y administrativas a las que han estado sometidos, las fluctuaciones cíclicas de estos impuestos reflejan con bastante fidelidad el perfil de las variaciones del PIB nominal, con un retraso aproximado de un año (16), por lo que su evolu-

(16) En el IRPF, el retraso lo ocasiona el ingreso de la cuota diferencial, que se liquida en el año siguiente a aquel en que se devengaron los ingresos (incluyendo la mayor parte de las devoluciones). En el impuesto sobre sociedades, además del retraso que afecta a la cuota diferencial, los pagos a cuenta del año corriente se calculaban, hasta 1996, en función de los beneficios de años anteriores. Con la nueva regulación, vigente desde 1997, las grandes empresas calculan estos pagos a cuenta en función de los beneficios generados a lo largo del período transcurrido del año en curso.

IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y EL PATRIMONIO, Y SOBRE EL CAPITAL, PAGADOS POR LAS UNIDADES RESIDENTES

mm y %

	Valores corrientes			Tasas de variación		Porcentajes del PIB fiscal		
	1996	1997	1998	1997-1996	1998-1997	1996	1997	1998
IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y EL PATRIMONIO	8.566,5	9.260,6	9.567,6	8,10	3,31	11,3	11,6	11,3
Pagados por los hogares	6.641,2	6.731,5	6.868,5	1,36	2,04	8,8	8,4	8,1
Pagados por las empresas	1.925,3	2.529,1	2.699,0	31,36	6,72	2,5	3,2	3,2
IRPF	6.068,1	6.079,4	6.182,6	0,19	1,70	8,0	7,6	7,3
Retenciones sobre el trabajo personal	4.543,6	5.066,4	5.387,3	11,51	6,33	6,0	6,3	6,3
Retenciones sobre el capital	899,8	793,7	685,8	-11,79	-13,59	1,2	1,0	0,8
Cuota diferencial y resto	624,8	219,3	109,5	-64,89	-50,08	0,8	0,3	0,1
Impuesto sobre el patrimonio	111,3	131,0	154,4	17,73	17,82	0,1	0,2	0,2
Impuesto sobre sociedades	1.588,3	2.146,4	2.289,8	35,14	6,68	2,1	2,7	2,7
Retenciones sobre el capital	383,2	353,8	310,1	-7,68	-12,33	0,5	0,4	0,4
Cuota diferencial y resto	1.205,1	1.792,6	1.979,7	48,75	10,44	1,6	2,2	2,3
Sobre bienes inmuebles	73,5	70,0	73,5	-4,76	5,00	0,1	0,1	0,1
Varios y apremios	725,3	833,8	867,2	14,96	4,01	1,0	1,0	1,0
Al Estado	7.192,9	7.232,9	7.376,5	0,56	1,98	9,5	9,0	8,7
IRPF (a)	5.609,6	5.007,2	5.013,4	-10,74	0,12	7,4	6,3	5,9
Impuesto sobre el patrimonio	28,2	34,1	39,9	20,94	17,13	—	—	—
Impuesto sobre sociedades	1.480,2	2.033,4	2.157,9	37,37	6,12	2,0	2,5	2,5
Varios y apremios	74,8	158,3	165,3	111,48	4,47	0,1	0,2	0,2
A las Administraciones Territoriales	1.373,6	2.027,7	2.191,1	47,61	8,06	1,8	2,5	2,6
IRPF (a)	458,5	1.072,2	1.169,2	133,86	9,05	0,6	1,3	1,4
Impuesto sobre el patrimonio	83,1	97,0	114,5	16,64	18,07	0,1	0,1	0,1
Impuesto sobre sociedades	108,1	113,0	132,0	4,56	16,78	0,1	0,1	0,2
Sobre bienes inmuebles	73,5	70,0	73,5	-4,76	5,00	0,1	0,1	0,1
Varios y apremios	650,5	675,5	701,9	3,85	3,91	0,9	0,8	0,8
IMPUESTOS SOBRE EL CAPITAL	197,6	225,9	256,0	14,35	13,32	0,3	0,3	0,3

Fuentes: INE, IGAE y Banco de España.

(a) Incluye el efecto de la cesión del 15 % del impuesto a las Comunidades Autónomas.

ción esperada estará vinculada a la estimación sobre el crecimiento de la economía. La información coyuntural que está disponible para el seguimiento de la evolución de estos impuestos es completa para los que gravan la renta de las personas físicas y el beneficio de las sociedades. En cambio, apenas se dispone de información coyuntural acerca de la recaudación de los otros impuestos locales (cerca del 8 % del total de estos impuestos).

III.3.1.1.3. Las cotizaciones sociales (17)

Dentro de las cotizaciones sociales se distinguen las reales de las ficticias. Las primeras comprenden todos los pagos que las personas aseguradas o sus empleadores hacen, directamente o a través de un organismo recaudador, a instituciones que conceden prestaciones sociales, a fin de adquirir o mantener el derecho a esas prestaciones. En las cuentas de las Administraciones Públicas se incluyen como cotizaciones reales las que recibe la Seguridad Social (18) (de asalariados, de empresarios, de autónomos y de desempleados), así como la cuota de derechos pasivos que los funcionarios pagan al Estado.

Las cotizaciones sociales ficticias representan la contrapartida contable de las prestaciones sociales proporcionadas directamente, es decir, fuera de todo circuito de cotizaciones, por los empleadores a sus asalariados, antiguos asalariados y otros derechohabientes. En las Administraciones Públicas, más del 96 % del total corresponde a las pensiones de clases pasivas pagadas por el Estado, una vez deducido el menor coste que representa el ingreso por cuota de derechos pasivos; el resto corresponde a las Administraciones Territoriales, con la excepción de una cantidad residual de los Organismos de la Administración Central.

La información presupuestaria del Estado, la Seguridad Social y los organismos afectados son una base suficiente para elaborar previsiones sobre las cotizaciones sociales reales, en el marco de la CN, aunque se hace necesario agregar las cotizaciones correspondientes al Sistema, con las del INEM y las de las otras Administraciones de la Seguridad Social (FOGASA, ISFAS, MUFACE y MUGEJU) (19), a las que se añaden, por una parte, la cuota de derechos pasivos satisfecha al Estado como

(17) En el apéndice III.2 puede encontrarse una descripción detallada del circuito de cotizaciones en CN.

(18) En este subsector se incluyen las cotizaciones del Sistema, y las del INEM, FOGASA, ISFAS, MUFACE y MUGEJU.

(19) Las previsiones de ingresos por cotizaciones de los organismos citados aparecen en la contabilidad presupuestaria en el capítulo I, de impuestos directos.

impuesto directo (ya que se considera una cotización social real en la *Contabilidad Nacional* en la cuenta del Estado) y, por otra, una estimación de las cotizaciones reales percibidas por las Administraciones Territoriales (AATT). En cuanto a las cotizaciones ficticias, en la contabilidad presupuestaria aparecen como un gasto de personal (clases pasivas) al que hay que restar lo cobrado por la cuota de derechos pasivos (puesto que esta partida reduce el coste).

La evolución de las cotizaciones sociales depende, en gran medida, de la situación del mercado laboral y de los cambios en la normativa vigente. Para fundamentar las previsiones sobre estos ingresos hay que formular supuestos sobre la evolución esperada de sus determinantes. En primer lugar, tal como se refleja en el cuadro III.4, se recoge la información sobre cotizaciones al Sistema (20), desagregada entre régimen general, desempleados, autónomos, régimen agrario, otros regímenes, accidentes de trabajo y contingencias comunes percibidas por las Mutuas. Para el régimen general, para el de autónomos y para el agrario se realizan previsiones sobre el número de cotizantes y sobre las bases medias de cotización; asimismo hay que tomar en consideración los tipos de cotización legal para cada régimen. La evolución esperada en las cotizaciones ingresadas en el Sistema por el INEM (agrupadas en la rúbrica de cotizaciones de desempleados) se calcula de forma distinta, tomando en consideración, en este caso, la evolución prevista del paro, de las bases de cotización (aproximada por la de los salarios) y de la tasa de cobertura, así como los tipos de cotización a esta contingencia, teniendo en cuenta también la previsión sobre las bonificaciones de cuotas para el fomento del empleo. En cuanto a las cotizaciones por desempleo pagadas al INEM, su estimación se realiza utilizando los mismos determinantes que para el régimen general del Sistema.

Como ya se ha señalado anteriormente, las cotizaciones ficticias son, fundamentalmente, la contrapartida del coste efectivo de las pensiones pagadas por las Administraciones Públicas a sus antiguos asalariados, por lo que su previsión está muy condicionada por el aumento presupuestado de las pensiones.

Al trabajar con un elevado nivel de desagregación, se puede conocer la incidencia de cada uno de los supuestos en la estimación global de las cotizaciones, que aparece recogida en la línea correspondiente del cuadro III.4. Esta rúbrica agregada es la suma de las cotizaciones ingresadas por el Sistema, el INEM, las otras Administraciones de la Seguridad

(20) Debido a las características especiales que tienen los distintos tipos de cotizantes, el sistema de cotizaciones los agrupa en regímenes homogéneos. Así, distingue entre trabajadores y perceptores de prestaciones por desempleo; separa a aquellos entre trabajadores por cuenta propia o ajena; y a estos últimos los agrupa por tipo de trabajo.

COTIZACIONES SOCIALES PERCIBIDAS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

mm y %

	<i>Valores corrientes</i>			<i>Tasas de variación</i>		<i>Porcentajes del PIB fiscal</i>		
	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1997-1996</i>	<i>1998-1997</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
COTIZACIONES SOCIALES REALES	9.627,8	10.211,3	10.818,1	6,06	5,94	12,7	12,8	12,7
Sistema	7.801,6	8.258,7	8.770,1	5,86	6,19	10,3	10,3	10,3
Régimen general	5.674,3	6.016,3	6.286,3	6,03	4,49	7,5	7,5	7,4
Desempleados (a)	429,3	419,4	528,7	-2,31	26,06	0,6	0,5	0,6
Autónomos	860,1	913,9	956,4	6,26	4,65	1,1	1,1	1,1
Régimen agrario	188,0	194,8	195,5	3,63	0,38	0,2	0,2	0,2
Otros regímenes	103,9	104,8	104,2	0,84	-0,54	0,1	0,1	0,1
Accidentes de trabajo	529,3	563,4	616,8	6,43	9,49	0,7	0,7	0,7
Contingencias comunes (mutuas)	16,8	46,2	82,2	175,56	77,84	—	0,1	0,1
INEM	1.449,7	1.556,5	1.683,3	7,36	8,15	1,9	1,9	2,0
Otras Administraciones de Seguridad Social	277,1	286,7	257,8	3,47	-10,09	0,4	0,4	0,3
Estado (cuota de derechos pasivos)	99,1	109,1	106,6	10,11	-2,29	0,1	0,1	0,1
Administraciones Territoriales	0,2	0,2	0,2	—	—	—	—	—
COTIZACIONES SOCIALES FICTICIAS	687,4	697,7	728,2	1,50	4,38	0,9	0,9	0,9
TOTAL	10.315,2	10.909,0	11.546,3	5,76	5,84	13,6	13,6	13,6
De empleadores	7.423,8	7.855,5	8.234,7	5,81	4,83	9,8	9,8	9,7
De trabajadores	2.462,0	2.634,1	2.782,9	6,99	5,65	3,2	3,3	3,3
De ellos: asalariados	1.601,9	1.720,2	1.826,5	7,38	6,18	2,1	2,2	2,2
De desempleados	429,3	419,4	528,7	-2,31	26,06	0,6	0,5	0,6

Fuentes: Tesorería de la Seguridad Social y Banco de España.

(a) Incluye las bonificaciones para el fomento del empleo.

Social, las cotizaciones sociales ficticias, la cuota de derechos pasivos y las cotizaciones reales percibidas por las AATT, y se corresponde con las cifras de liquidación de los correspondientes organismos para los ejercicios cerrados y, en su caso, con las previsiones sobre este mismo concepto para los años sobre los que no se tiene la información detallada. No obstante, dado que la CN no ofrece la información con este tipo de detalle, al intentar conciliar ambas informaciones pueden aparecer ligeras discrepancias entre el total obtenido en el cuadro III.4 y la cifra de CN.

III.3.1.1.4. Impuestos sobre el capital

Los impuestos sobre el capital son detracciones obligatorias sobre el capital o el patrimonio de las unidades institucionales, percibidas por las AAPP de manera no periódica. Tal como se ha señalado con anterioridad, su carácter no periódico es uno de los rasgos fundamentales que los diferencia de los impuestos sobre la renta y el patrimonio. Cerca del 80 % de los impuestos sobre el capital proviene de la recaudación por el impuesto sobre sucesiones y donaciones, que está transferido a las CCAA, mientras que el resto está constituido por las contribuciones especiales, que son recaudadas por las Corporaciones Locales (véase cuadro III.3). La recaudación del Estado por esta vía es, prácticamente, simbólica.

Para realizar la previsión del impuesto sobre sucesiones y donaciones se utiliza, esencialmente, el *Resumen informativo de recaudación de tributos cedidos y concertados*, sin que haya discrepancias dignas de mención entre esta información y las cifras de CN. No hay información corriente sobre las contribuciones especiales.

III.3.1.2. Otros ingresos y transferencias corrientes

El agregado de otros ingresos y transferencias corrientes aglutina al resto de partidas, entre las que figuran el excedente bruto de explotación del sector (de cuantía igual al consumo de capital fijo, que se incluye por el lado de los gastos), los intereses efectivos recibidos (en su mayor parte, por préstamos y anticipos a empresas públicas y, en los últimos años, por la cuenta corriente que el Tesoro tiene en el Banco de España y por las cuentas abiertas en otros bancos —consignaciones y fianzas—), los dividendos y otras rentas de la propiedad [donde destacan los beneficios del Banco de España (21)], la cooperación internacional corriente (com-

(21) Los ingresos por beneficios del Banco de España tienen una imputación temporal, tanto en términos presupuestarios como de *Contabilidad Nacional*, distinta a la de la realización de los beneficios. En concreto, en noviembre del año *t* se transfiere al Estado el 70 % de los beneficios generados durante el período enero-septiembre del año *t*. En febre-

prende todas las operaciones de transferencia, excepto las de capital —aunque incluye las del Fondo Social Europeo—, entre las Administraciones Públicas nacionales y las del resto del mundo) y, en fin, las transferencias corrientes diversas (donde se incluyen todas las que no tienen cabida bajo otros conceptos, siendo la más importante la que proviene del importe de las ventas de billetes de loterías y boletos de apuestas).

El detalle de estos ingresos para el conjunto de las AAPP, con el nivel de desglose recién mencionado, se presenta en el cuadro III.5 (donde también figuran los pagos por transferencias en concepto de cooperación internacional y transferencias corrientes diversas). Una parte importante de la información sobre las cifras que se manejan para estas rúbricas proviene, inicialmente, de los Presupuestos (excepto para la parte que se integra en las cuentas de las AATT, que debe estimarse) y se traslada a la cuenta de CN, con algunas excepciones, como, por ejemplo, la correspondiente al Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado (ONLAE), puesto que la información presupuestaria está en términos netos (22) y en CN debe desglosarse entre ingresos y gastos.

En *Contabilidad Nacional*, el excedente bruto de explotación de las AAPP se equipara al consumo de capital fijo (CCF), de manera que en la cuenta de las AAPP la misma cuantía figura como ingreso dentro de la rúbrica de otros ingresos y transferencias, y como gasto en la rúbrica del consumo público. Su cálculo se realiza a partir de un algoritmo que relaciona el valor de la inversión esperada para el sector público, su estructura y los períodos de amortización estimados para los distintos componentes. En concreto, a partir de los datos presupuestarios, la cuantía total de la inversión se distribuye entre cuatro grupos —no amortizable (23), edificaciones, material de transporte y otros—. A continuación, se aplican los períodos de amortización para cada uno de los tres últimos

ro de $t + 1$ se transfiere hasta el 90 % de los beneficios en t que no habían sido ingresados en noviembre, y, tras la aprobación de las cuentas y balances del año t (normalmente, a lo largo de $t + 1$), se transfiere el 10 % restante. Este calendario ha estado vigente hasta su anulación por la Ley 12/1998, de 28 de abril, que en su disposición final segunda establece que «reglamentariamente se determinará el régimen de ingreso en el Tesoro Público de los beneficios del Banco de España». Las previsiones se realizan, sin embargo, con arreglo al antiguo calendario, en tanto no se conozca el nuevo.

(22) La cantidad que figura en el presupuesto del ONLAE es la diferencia entre los ingresos estimados por ventas (de loterías y apuestas) y pagos de premios. Sin embargo, en CN, deben distinguirse ambos conceptos, de manera que los resultados de las ventas figuran entre los ingresos y los premios entregados entre los pagos. Para realizar tal asignación, se formulan supuestos sobre la evolución esperada de los ingresos distribuidos entre los distintos tipos de juegos de azar y se utiliza la ratio premios/ventas observada en promedio durante los últimos años para cada uno de ellos, para determinar la cuantía de los pagos de transferencias.

En el nuevo SEC-95 el ONLAE dejará de integrarse en el sector Administraciones Públicas, aunque sus beneficios seguirán transfiriéndose al Estado.

(23) En el nuevo SEC-95 se amortizará todo tipo de inversiones.

OTROS INGRESOS CORRIENTES Y TRANSFERENCIAS CORRIENTES DIVERSAS DE LAS AAPP

mm y %

	<i>Valores corrientes</i>			<i>Tasas de variación</i>		<i>Porcentajes del PIB fiscal</i>		
	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1997-1996</i>	<i>1998-1997</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Otros ingresos y transferencias	3.210,0	3.397,1	3.623,7	5,83	6,67	4,2	4,2	4,3
Excedente bruto de explotación	838,4	883,6	912,8	5,39	3,31	1,1	1,1	1,1
Intereses efectivos recibidos	159,9	157,5	189,5	-1,47	20,32	0,2	0,2	0,2
Dividendos y otras rentas recibidas	702,0	671,3	782,0	-4,38	16,49	0,9	0,8	0,9
Por el Estado	687,2	657,0	766,6	-4,39	16,68	0,9	0,8	0,9
<i>Del Banco de España</i>	<i>578,4</i>	<i>634,2</i>	<i>717,4</i>	<i>9,65</i>	<i>13,12</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>
<i>Resto</i>	<i>108,8</i>	<i>22,8</i>	<i>49,2</i>	<i>-79,02</i>	<i>115,53</i>	<i>0,1</i>	<i>—</i>	<i>0,1</i>
Por otras AAPP	14,8	14,3	15,4	-3,61	7,69	—	—	—
Cooperación internacional corriente	211,9	266,0	288,9	25,48	8,63	0,3	0,3	0,3
Transferencias corrientes diversas	1.297,7	1.418,8	1.450,5	9,33	2,24	1,7	1,8	1,7
Ventas de loterías y apuestas	911,6	973,5	1.014,8	6,79	4,24	1,2	1,2	1,2
Multas, tasas y varios	386,1	445,3	435,7	15,31	-2,15	0,5	0,6	0,5
Otras transferencias pagadas	1.355,3	1.587,6	1.781,1	17,14	12,19	1,8	2,0	2,1
Cooperación internacional corriente	283,4	402,1	489,6	41,89	21,76	0,4	0,5	0,6
Transferencias corrientes diversas	1.071,9	1.185,5	1.291,5	10,59	8,94	1,4	1,5	1,5
<i>Pagos de premios de loterías y apuestas</i>	<i>586,3</i>	<i>617,8</i>	<i>647,1</i>	<i>5,37</i>	<i>4,75</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>
<i>Varios</i>	<i>485,6</i>	<i>567,7</i>	<i>644,4</i>	<i>16,90</i>	<i>13,51</i>	<i>0,6</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>

Fuentes: INE, IGAE y Banco de España.

componentes y se calcula la amortización anual para cada uno de ellos. El agregado de estas amortizaciones imputadas a precios corrientes se toma como indicador del CCF, siendo su tasa de variación esperada la que se utiliza para obtener una estimación del excedente bruto de explotación.

Finalmente, el capítulo de Tasas y Otros Ingresos del Presupuesto del Estado se distribuye entre varias de las rúbricas de *Contabilidad Nacional* (24) que estamos analizando: a) las tasas sobre juego y algunas otras tasas forman parte de los impuestos ligados a la producción pagados al Estado; b) los ingresos por prestación de servicios se tratan como compras netas negativas; c) las primas positivas que emanan de la deuda pública minoran la rúbrica de intereses pagados, y d) el resto se incluye como transferencias corrientes diversas.

El seguimiento coyuntural de las operaciones incluidas en esta rúbrica no plantea excesivos problemas, dado que los componentes más erráticos atañen a las cuentas del Estado (sobre el que se dispone de suficiente información), y, por otra parte, los ingresos obtenidos por loterías y apuestas se publican regularmente. Sin embargo, también en este caso, la disponibilidad de la información sobre las Administraciones Territoriales es menor que la del Estado.

III.3.1.3. Transferencias corrientes pagadas

Bajo esta denominación se suelen agrupar todos los empleos de la cuenta de renta, a pesar de que no todos ellos son considerados como transferencias según la metodología de la CN (25). Esta presentación responde a un criterio puramente práctico, que permite calcular la renta disponible bruta como diferencia entre los ingresos corrientes y las denominadas transferencias corrientes pagadas.

Las transferencias corrientes constituyen la principal partida del gasto de las AAPP y reflejan la mayor parte del esfuerzo redistributivo de la política fiscal sobre el resto de sectores de la economía. Debe tenerse en cuenta que, además, se produce un volumen importante de transferencias entre AAPP, que se compensan en la cuenta consolidada del sector. Sin embargo, el desglose por agentes es relevante, entre otras razones, porque contribuye a determinar la capacidad o necesidad de financiación de cada uno de ellos.

(24) Esta distribución no coincide exactamente con la que se realiza efectivamente en la conciliación de ambos sistemas contables, por lo que solo puede considerarse una aproximación, que, sin embargo, se considera suficiente para el análisis de coyuntura.

(25) Se incluyen aquí las prestaciones sociales, las subvenciones de explotación, los intereses efectivos pagados y las otras transferencias corrientes.

Antes de descender al análisis detallado de las partidas incluidas en este agregado, es preciso describir con detalle cómo se adaptan las cifras que figuran en los Presupuestos del Sistema de la Seguridad Social (en su capítulo III de gastos) a las cuentas de las AAPP en el marco de la *Contabilidad Nacional* y, sobre todo, cómo se redistribuyen entre el subsector de las Administraciones de la Seguridad (AASS) y el de las CCAA. La adaptación es necesaria para prever adecuadamente las diferentes categorías de gastos e imputar a cada subsector, en consonancia con los criterios de CN, el gasto que verdaderamente realiza.

La CN incluye toda la seguridad social transferida por el Sistema de la Seguridad Social a las CCAA dentro del subsector Administraciones de Seguridad Social, por lo que los gastos de sanidad y servicios sociales incurridos por la seguridad social transferida deben imputarse al citado subsector y no a las AATT. Para realizar este ajuste, el volumen total de esas transferencias debe distribuirse entre las distintas rúbricas de gasto del subsector Administraciones de Seguridad Social. Este reparto se realiza de acuerdo con el que se desprende de las últimas Cuentas de la Administraciones Públicas disponibles. Así, la mayor parte se asigna a la remuneración de asalariados, siguiéndole en importancia las compras y las prestaciones sociales (la mayoría de ellas, sanitarias, aunque para País Vasco y Navarra también se incluyen asistenciales), que, en conjunto, suponen más del 94 % del gasto; el resto se distribuye entre la inversión y las transferencias.

III.3.1.3.1. Prestaciones sociales (26)

Las prestaciones sociales comprenden todas las transferencias corrientes, en dinero o en especie, proporcionadas a los hogares con intervención de un tercero (es decir, de una unidad institucional que no sea un hogar), que son objeto de una asignación personal y que tienen como fin cubrir las cargas que para los hogares se derivan de la aparición o existencia de ciertos riesgos o necesidades, y sin que haya una contrapartida equivalente y simultánea del beneficiario (27).

La *Contabilidad Nacional* desglosa habitualmente las prestaciones sociales entre las ligadas a cotizaciones reales, las ligadas a cotizaciones ficticias y las no ligadas a cotizaciones. Sin embargo, desde el punto de

(26) En el apéndice III.2 puede encontrarse una descripción detallada del circuito de prestaciones en CN.

(27) La lista de riesgos o necesidades que pueden dar lugar a prestaciones sociales se establece, por convenio, de la siguiente forma: a) enfermedad; b) vejez, muerte y supervivencia; c) invalidez; d) disminución física o psíquica; e) accidente de trabajo o enfermedad profesional; f) desempleo; g) cargas familiares; h) daños personales sufridos por causa de guerra, acontecimientos políticos y catástrofes; i) formación profesional de adultos, y j) vivienda.

vista analítico es más conveniente establecer una distinción entre las que están a cargo de la Seguridad Social (la mayoría) y las del resto de Administraciones Públicas. A su vez, aquellas se desglosan en prestaciones económicas, prestaciones en especie (28) y prestaciones sanitarias (véase cuadro III.6). Las prestaciones económicas pagadas por el Sistema de la Seguridad Social incluyen las pensiones contributivas (29), las prestaciones no contributivas, la incapacidad temporal y otras, entre las que se encuentran, por ejemplo, las prestaciones familiares. Las pagadas por el INEM corresponden, mayoritariamente, a desempleo. En cuanto a las prestaciones sociales proporcionadas por el resto de las AAPP, corresponden, en su mayor parte, a prestaciones ligadas a cotizaciones ficticias, mientras que el resto (pensiones de guerra y asistenciales) son proporcionadas, prácticamente en su totalidad, por el Estado.

De la misma manera que para la obtención de las previsiones de cotizaciones sociales es necesario realizar previamente un análisis detallado de los distintos conceptos que configuran esa partida de ingresos, para las previsiones de las prestaciones sociales también hay que efectuar un análisis previo más desagregado, pudiendo aparecer ligeras discrepancias entre el total calculado con este desglose y el que aparece en la cuenta de las Administraciones Públicas de la CN, que no afectan, de manera significativa, a los ejercicios de previsión.

A continuación se comenta la realización de las previsiones de las principales partidas. En primer lugar, para el cálculo del volumen de las pensiones contributivas del Sistema de la Seguridad Social, se tiene en cuenta, por un lado, la evolución esperada del número anual de pensiones (que es una cifra superior al número de pensionistas, ya que un mismo individuo puede percibir varias pensiones por distintas contingencias). Por otro, deben realizarse previsiones sobre la evolución de la pensión media, incorporando tanto los efectos esperados de la introducción de nuevas medidas (que suelen venir cuantificados en el *Proyecto de Presupuestos*) como el efecto sustitución de pensiones nuevas, más elevadas, por pensiones antiguas, así como la incidencia de la revalorización de las existentes, determinada por la Ley.

En segundo lugar, y como determinantes de la evolución de las prestaciones por incapacidad temporal (30) se toman las previsiones de los

(28) Recuperación y rehabilitación.

(29) Las pensiones contributivas constituyen la principal partida de esta rúbrica del gasto para el Sistema de la Seguridad Social, explicando más del 85 % del gasto en prestaciones económicas del Sistema. El 55 % del mismo está constituido por las pensiones de jubilación, y el resto corresponde a las de invalidez, viudedad, orfandad y en favor de familiares.

(30) Desde 1995, la incapacidad temporal recoge las antiguas prestaciones por incapacidad laboral transitoria (ILT) e invalidez provisional (IP), y deja de incluir la de baja por maternidad, que pasa a engrosar la rúbrica de Resto de prestaciones del Sistema.

PRESTACIONES SOCIALES PAGADAS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

mm y %

	<i>Valores corrientes</i>			<i>Tasas de variación</i>		<i>Porcentajes del PIB fiscal</i>		
	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1997-1996</i>	<i>1998-1997</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
SEGURIDAD SOCIAL	10.608,5	10.954,8	11.383,5	3,27	3,91	14,0	13,7	13,4
Prestaciones económicas	9.589,9	9.893,7	10.278,7	3,17	3,89	12,6	12,4	12,1
Sistema.....	7.693,5	8.057,6	8.469,7	4,73	5,11	10,1	10,1	10,0
Pensiones contributivas.....	6.716,6	7.077,8	7.475,8	5,38	5,62	8,9	8,8	8,8
Incapacidad temporal (ILT + IP).....	584,7	551,9	538,5	-5,62	-2,41	0,8	0,7	0,6
Prestaciones no contributivas.....	243,7	267,1	290,0	9,60	8,59	0,3	0,3	0,3
Resto.....	148,5	160,9	165,4	8,33	2,80	0,2	0,2	0,2
INEM.....	1.717,7	1.662,4	1.611,3	-3,80	-2,49	2,3	2,1	1,9
Desempleo.....	1.567,3	1.477,4	1.360,5	-5,73	-7,92	2,1	1,8	1,6
Resto.....	150,4	174,9	250,8	16,30	43,36	0,2	0,2	0,3
Otras Administraciones de Seguridad Social.....	104,7	107,6	116,9	2,81	8,61	0,1	0,1	0,1
Prestaciones transferidas a CCAA.....	74,0	76,0	80,8	2,70	6,35	0,1	0,1	0,1
Prestaciones en especie	57,5	51,8	48,3	-9,91	-6,69	0,1	0,1	0,1
Prestaciones sanitarias	961,1	1.009,4	1.056,4	5,02	4,66	1,3	1,3	1,2
OTROS SUBSECTORES DE AAPP	1.013,9	1.006,9	1.022,1	-0,69	1,51	1,3	1,3	1,2
Ligadas a cotizaciones ficticias.....	687,4	697,7	728,2	1,50	4,38	0,9	0,9	0,9
Resto.....	326,5	309,2	293,9	-5,29	-4,95	0,4	0,4	0,3
TOTAL	11.622,3	11.961,7	12.405,6	2,92	3,71	15,3	15,0	14,6

Fuentes: Tesorería de la Seguridad Social y Banco de España.

afiliados en alta (como aproximación al número de beneficiarios) y de la tasa de crecimiento de los salarios netos.

Para el análisis de las prestaciones del INEM es conveniente separar las prestaciones por desempleo del resto. Las primeras evolucionan muy en consonancia con el mercado de trabajo, aunque las sucesivas modificaciones que ha experimentado su regulación han afectado sensiblemente al perfil temporal de esta serie. La estimación del volumen total de prestaciones por desempleo (31) depende de las previsiones sobre dos variables: el crecimiento citado de los salarios netos, como aproximación al aumento esperado en la prestación media (32), y el número de beneficiarios de la prestación (33). En cuanto al resto de prestaciones a cargo del INEM, está constituido, en su mayor parte, por los gastos en políticas activas de empleo (formación profesional, escuelas taller, etc.). En la información presupuestaria, este resto incluye el coste que, para las AAPP, suponen las bonificaciones de cuotas empresariales, por lo que hay que depurar la información, ya que estas bonificaciones se anotan como subvenciones de explotación en CN, tal como se detalla en el apéndice III.2.

Por último, el gasto en prestaciones sanitarias se encuentra transferido a las CCAA (en un 50 %), y la otra mitad lo realizan el Sistema y las Otras Administraciones de la Seguridad Social. Los gastos de farmacia constituyen la principal partida de este tipo de transferencias.

La información publicada para la previsión y el seguimiento coyuntural de las prestaciones sociales es completa para las gestionadas por el Estado y el Sistema de la Seguridad Social en sentido estricto (y, en menor medida, para el INEM y para las encomendadas a las Otras Administraciones de Seguridad Social), pero, de nuevo, para las Administraciones Territoriales presenta deficiencias.

III.3.1.3.2. Las subvenciones de explotación

Las subvenciones de explotación y a la importación son operaciones que tienen como finalidad prestar apoyo financiero a otros sectores institucionales. Se articulan como transferencias corrientes que las Adminis-

(31) Cabe señalar que una parte de esta prestación está constituida por las cotizaciones al Sistema de la Seguridad Social a cargo del INEM.

(32) La existencia de topes máximos y mínimos en las prestaciones exige que esta tasa de variación se tenga como meramente indicativa.

(33) Para lo que es necesario, a su vez, realizar sendas previsiones sobre el número de parados registrados y sobre la tasa de cobertura.

traciones Públicas (34) —en el marco de su política económica y social— efectúan a las unidades residentes que producen o importan bienes y servicios destinados a la venta, con el fin de influir en los precios y permitir una remuneración adecuada de los factores de producción.

La mayor parte de las subvenciones se dirige a empresas no financieras, en su mayoría públicas, y solo una pequeña parte se entrega a los hogares, en concepto de pago parcial de los intereses abonados por los préstamos hipotecarios que las familias hayan contratado para financiar la adquisición de su vivienda habitual (véase cuadro III.7).

Las previsiones y el seguimiento coyuntural de las subvenciones se fundamentan en las cifras contenidas en el Presupuesto y en la ejecución presupuestaria del Estado. La información disponible sobre la empresa pública autonómica y local es todavía muy escasa, lo que dificulta su previsión.

III.3.1.3.3. *La carga de intereses de la deuda pública* (35)

Según la metodología del SEC, los intereses efectivos son la forma de remuneración de ciertos activos financieros (depósitos y títulos a corto plazo, obligaciones y créditos), caracterizada por el pago en plazos previstos por anticipado de un porcentaje determinado del montante del activo financiero. Los intereses se registran antes de la deducción de los impuestos que los gravan y se contabilizan aplicando el criterio general del devengo (36). No obstante, una decisión de Eurostat con relación a la imputación temporal de los pagos por intereses implica que, en *Contabilidad Nacional* (SEC-79), los intereses de la deuda a corto plazo (menos de doce meses), emitida al descuento, se imputan al momento de la emisión, y los de la deuda a largo plazo (más de doce meses), emitida al descuento, al momento de la amortización. En la contabilidad presupuestaria se imputan en ambos casos en el momento de la amortización.

Los pasivos emitidos en el año $t - 1$ y anteriores determinan la carga mínima de pagos por intereses del año t . No obstante, se deben formular

(34) También las instituciones comunitarias europeas pagan subvenciones de explotación en el marco de su Política Agraria Común (pagos del FEOGA-Garantía), que se destinan, prácticamente en su totalidad, al sostenimiento de los precios y las rentas en el sector agrario. Estas subvenciones aparecen como un empleo en la cuenta del Resto del Mundo (véase cuadro III.7).

(35) Aunque los intereses forman parte de las rentas de la propiedad y de la empresa en la *Contabilidad Nacional*, en la presentación analítica de los cuadros los incluimos entre las transferencias corrientes, con el fin de simplificar el cálculo de la renta disponible bruta.

(36) El nuevo SEC-95 consagra este criterio para la imputación temporal de los intereses.

SUBVENCIONES DE EXPLOTACIÓN RECIBIDAS POR LAS UNIDADES RESIDENTES

mm y %

	Valores corrientes			Tasas de variación		Porcentajes del PIB fiscal		
	1996	1997	1998	1997-1996	1998-1997	1996	1997	1998
Pagadas por las Administraciones Públicas	1.310,8	1.310,7	1.623,0	-0,01	23,83	1,7	1,6	1,9
A empresas no financieras	1.249,3	1.225,8	1.542,5	-1,88	25,84	1,6	1,5	1,8
A instituciones financieras	1,7	0,0	2,5	—	—	—	—	—
A empresas de seguros	5,6	0,8	1,8	-86,23	128,70	—	—	—
A familias	54,1	84,1	76,2	55,36	-9,39	0,1	0,1	0,1
Por el Estado	567,1	493,7	595,3	-12,94	20,58	0,7	0,6	0,7
A empresas no financieras	506,4	409,6	515,6	-19,11	25,88	0,7	0,5	0,6
RENFE	176,4	142,3	170,5	-19,31	19,82	0,2	0,2	0,2
HUNOSA	50,0	0,0	0,0	—	—	0,1	—	—
Centros privados de enseñanza	112,5	117,0	120,8	4,00	3,20	0,1	0,1	0,1
TVE	22,1	11,5	11,5	-47,93	0,00	—	—	—
Varios	145,4	138,8	212,8	-4,56	53,36	0,2	0,2	0,3
A otros sectores	60,7	84,1	79,7	38,51	-5,23	0,1	0,1	0,1
Por los organismos de la Administración Central	27,6	17,1	76,5	-37,95	346,55	—	—	0,1
Por las Comunidades Autónomas	491,5	531,7	580,8	8,16	9,24	0,6	0,7	0,7
Centros privados de enseñanza	226,3	260,5	280,0	15,12	7,49	0,3	0,3	0,3
Varios	265,2	271,2	300,8	2,23	10,93	0,3	0,3	0,4
Por las Corporaciones Locales	137,5	164,0	171,5	19,25	4,57	0,2	0,2	0,2
Por las Administraciones de Seguridad Social	87,1	104,2	198,9	19,66	90,92	0,1	0,1	0,2
PRO MEMORIA:								
Pagadas por la Unión Europea	834,5	899,6	900,3	7,80	0,08	1,1	1,1	1,1

Fuentes: INE, IGAE y Banco de España.

supuestos sobre las emisiones brutas que cabe esperar que se realicen durante el año (teniendo en cuenta la capacidad o necesidad de financiación del sector AAPP, el calendario de amortizaciones y la variación esperada de los activos financieros), su distribución por instrumentos y los tipos de interés de emisión (que, para hacer las previsiones, se suelen fijar al nivel de la última emisión realizada). En particular, es necesario realizar supuestos sobre las emisiones de letras a seis y doce meses, cuya incidencia no debe menospreciarse, para calcular el volumen total esperado en esta partida para el año en curso (37).

El seguimiento y la previsión a corto plazo de los intereses pagados por el Estado pueden llevarse a cabo con la suficiente precisión y detalle (38). No ocurre lo mismo con el seguimiento de las cargas financieras soportadas por las Administraciones Territoriales, ya que solamente se dispone de información parcial de las emisiones de deuda propiamente dicha de las Comunidades Autónomas, los grandes ayuntamientos y las Diputaciones Forales del País Vasco, así como de los créditos bancarios concedidos a estas instituciones.

III.3.1.3.4. Otras transferencias corrientes

En esta rúbrica se agrupan los empleos de la cuenta de renta correspondientes a la cooperación internacional corriente y a las transferencias corrientes diversas, donde se reflejan ciertas operaciones de distribución cuyo carácter no permite su clasificación en otras partidas de la cuenta de renta y que, en razón de su escasa importancia o de su existencia solo en algunos países, no se ha considerado útil registrarlas en rúbricas separadas.

En la parte inferior del cuadro III.5 se recoge el desglose de esta partida de gasto. En relación con los pagos por cooperación internacional, la mayor parte corresponde al pago por el Estado del recurso PNB (39) de la Unión Europea, una de las partidas más importantes que integran la aportación presupuestaria a los recursos de la UE. En cuanto a las transferencias corrientes diversas, el flujo más voluminoso se destina al pago de los premios de loterías y quinielas, pero se incluyen, además, las destina-

(37) La amortización anticipada de deuda implica un adelanto en el pago de intereses, lo que aumenta el volumen del gasto. No obstante, solo a medida que se realiza efectivamente la amortización anticipada se va incrementando la cifra total prevista de pagos por intereses.

(38) La Central de Anotaciones en Cuenta del Banco de España constituye la fuente principal de información. Subsiste un margen de error al calcular la diferencia entre los intereses pagados y los devengados, puesto que estos últimos dependen del calendario de emisión a lo largo del año corriente y del tipo de instrumento emitido.

(39) El SEC-95 incluye el recurso PNB entre las transferencias corrientes diversas.

das a la Iglesia Católica, a los partidos políticos, a las organizaciones sindicales, así como las becas o las ayudas escolares y las multas y sanciones.

De nuevo, los mayores problemas a la hora de hacer las previsiones anuales y el seguimiento coyuntural se presentan en las transferencias pagadas por las Administraciones Territoriales, por la falta de información. Para las correspondientes al Estado se dispone de la previsión que figura en los Presupuestos y de los datos de la ejecución. Asimismo, por lo que se refiere a la cooperación internacional se cuenta con los datos de la Balanza de Pagos, que recoge las transacciones que se realizan con el exterior y que se publican en el *Boletín estadístico* del Banco de España.

III.3.1.4. La demanda directa de bienes y servicios

Con este agregado, que integra los gastos de consumo e inversión, se obtiene una medida de la contribución directa de este sector institucional a la demanda agregada de bienes y servicios de la economía.

III.3.1.4.1. Consumo público

El consumo público está constituido por el conjunto de servicios no destinados a la venta prestados por las AAPP y que benefician a todas las unidades, sin que se pueda determinar fiablemente el valor de los servicios prestados a cada unidad. En este sentido, constituye el consumo colectivo que, debido a sus propias características (defensa, policía) o a la forma que adopta la prestación (educación, sanidad), es provisto por el sector Administraciones Públicas. Dado que resulta muy difícil determinar cómo se distribuye entre el consumo final de los hogares y los consumos intermedios de las empresas, las cuentas nacionales adoptan la convención de que todos estos servicios sean anotados como consumo de las AAPP (40). Es importante tener siempre presente que, por tra-

(40) La excepción la constituyen los llamados pagos parciales (p. ej., los derechos de matrícula, las entradas a museos), que se contabilizan como consumo privado.

Entre los servicios prestados por las AAPP, hay algunos, como la sanidad o la enseñanza, que podrían ser individualizados. La convención contable establece que estos servicios se traten como destinados a la venta, y pasen por tanto a formar parte del consumo privado, si los recursos de la unidad productora proceden en más del 50 % de los ingresos por ventas de producción.

El cálculo del consumo final de las Administraciones Públicas apenas sufrirá variaciones conceptuales en el SEC-95 (seguirá estimándose por los costes, aunque ahora incluirá todas las transferencias sociales en especie, pero no las inversiones en construcciones y equipo de uso militar —similares a los utilizados por los productores civiles—, que pasarán a formar parte de la formación bruta de capital fijo). No obstante, una vez conocido el monto global, el consumo final se distribuirá entre consumo individual y consumo colectivo. El primero se asignará como consumo final a los hogares mediante una transferencia social en especie; el segundo figurará como consumo final colectivo efectivo de las AAPP.

tarse de servicios no de mercado, su valoración se realiza atendiendo a los costes incurridos en su producción para no olvidar que hay que sustraer de los gastos las partidas que minoran los costes o que son bienes y servicios de mercado. Así, se calcula como suma de la remuneración de asalariados, de las compras netas y del consumo de capital fijo.

El consumo público no tiene una equivalencia directa y total con la suma de los capítulos presupuestarios de sueldos y salarios, y compras de bienes y servicios de las Administraciones Públicas. Sin embargo, a partir de la realización de una serie de ajustes es posible aproximar las cifras de CN, lo que permite utilizar la información presupuestaria, para realizar previsiones (con la excepción del consumo de capital fijo, que no tiene reflejo en la contabilidad presupuestaria).

En el caso del Estado, los gastos de personal de la contabilidad pública incluyen los sueldos y salarios, las cotizaciones que paga el Estado como empleador y los pagos por clases pasivas. Si a estos gastos de personal se les resta la cuota de derechos pasivos, por constituir un menor coste, se obtiene el montante correspondiente a la remuneración de asalariados que figura en la cuenta de CN. Por otra parte, para estimar la cifra de compras netas, debe añadirse al capítulo II de gastos en compras que figura en el Presupuesto la parte del capítulo VI que corresponde a inversiones del Ministerio de Defensa y restarle los ingresos por ventas y precios públicos del capítulo III de tasas y otros ingresos (41).

El mismo tipo de ajustes debe realizarse sobre los presupuestos de los Organismos Autónomos Administrativos (de los que deben excluirse las prestaciones del mutualismo administrativo) y de la Seguridad Social con el fin de obtener las estimaciones correspondientes a las rúbricas de remuneración y de compras netas. Al no disponer de esta misma información para las AATT, las previsiones de estos componentes se realizan directamente sobre las cifras de CN, teniendo en cuenta su evolución en el pasado, los crecimientos salariales fijados en los Presupuestos Generales del Estado y las nuevas transferencias de servicios.

(41) En el consumo intermedio de las AAPP es preciso, por un lado, incluir las compras de bienes duraderos realizadas por las administraciones militares y, en concreto, los inmuebles de uso militar (salvo las viviendas para militares), las obras militares de ingeniería y los otros bienes de equipo militar. Por el otro lado, deben excluirse: 1) las prestaciones sociales en especie otorgadas a los hogares por las AAPP en el marco de la Seguridad Social; 2) las compras de uniformes militares y de alimentos para militares efectuadas por las AAPP, que se consideran consumo final de las familias; 3) las compras de bienes de equipo (excepto equipo militar) cuyo período normal de utilización supere el año, que se consideran formación bruta de capital fijo, y 4) los gastos de grandes reparaciones de bienes de capital fijo, que se consideran, también, formación bruta de capital fijo.

La estimación del consumo de capital fijo se realiza tal como se ha detallado en el apartado III.3.1.2, puesto que coincide, contablemente, con el excedente bruto de explotación.

A partir de aplicar estos ajustes a la información presupuestaria y a los datos de ejecución, se obtiene una estimación del consumo público, que es relativamente fiable para todos los agentes, excepto para las AATT, mientras que para el seguimiento coyuntural de la evolución de esta variable y la revisión de las previsiones anuales se dispone, tal como ya se ha señalado, de las cifras de la *Contabilidad Nacional Trimestral* que elabora el INE (42).

III.3.1.4.2. La inversión pública

La inversión pública comprende la formación bruta de capital fijo y la adquisición neta de terrenos. La primera representa el valor de los bienes duraderos, destinados a fines no militares, adquiridos por las unidades productoras con el fin de utilizarlos durante más de un año en sus procesos de producción, incluyendo el valor de los servicios incorporados a los bienes de capital fijo. La adquisición neta de terrenos representa el saldo de las operaciones sobre terrenos. Cuando una operación se refiere al mismo tiempo a los terrenos y a las instalaciones o edificios existentes, la operación se incluirá en su totalidad en adquisición neta de terrenos o en formación bruta de capital fijo, según cuál sea el elemento de más valor de la operación.

La traslación de las cifras contenidas en el Presupuesto y la ejecución del Estado a cifras compatibles con los criterios de CN requiere que, al capítulo presupuestario VI de inversiones, se le resten los gastos de inversión en defensa —que, como se ha señalado, forman parte del consumo público en CN— y la enajenación de inversiones reales, que en el Presupuesto figura como ingreso.

El seguimiento coyuntural de la inversión pública presenta las mismas dificultades que, en general, se están describiendo en todas las rúbricas de gastos: la información es suficiente para las Administraciones Centrales y de Seguridad Social, pero adolece de algunas carencias para las Territoriales, que en 1996 controlaban ya más del 65 % del total de la inversión pública. En este caso, no obstante, se dispone de las estadísticas de licitaciones oficiales de obra pública, como indicadores adelantados de los gastos de inversión del Estado y de las Administraciones Territoriales.

(42) En el recuadro III.1 se describe la estimación del desglose del consumo público entre precio y volumen.

III.3.1.5. Transferencias de capital

Las transferencias de capital comprenden las ayudas a la inversión, los impuestos sobre el capital (43) y las otras transferencias de capital.

Las ayudas a la inversión están constituidas por los desembolsos a fondo perdido realizados por las Administraciones Públicas o por el Resto del Mundo (principalmente, la UE), destinados a financiar, en todo o en parte, operaciones expresamente designadas como de formación bruta de capital fijo de las otras unidades institucionales. Las otras transferencias de capital incluyen todas las operaciones de transferencias, excepto las ayudas a la inversión, que, aunque no constituyen operaciones de distribución de renta, realizan una redistribución del ahorro o del patrimonio entre los distintos sectores de la economía nacional o con el Resto del Mundo.

III.3.1.5.1. Transferencias de capital recibidas

Las transferencias de capital recibidas están constituidas por los flujos de fondos provenientes del resto de sectores institucionales, que no requieren ninguna contrapartida y se destinan a financiar operaciones de inversión.

La mayor parte de las transferencias de capital recibidas por el conjunto de las AAPP proviene de los Fondos Estructurales de la UE (44) (FEOGA-Orientación, FEDER y Fondo de Cohesión) y se dirige al Estado o a las AATT, destinándose a cofinanciar inversiones en infraestructuras (véase cuadro III.8)

Los Presupuestos contienen la información necesaria para realizar las previsiones (dado que contienen estimaciones sobre la totalidad de las transferencias que la UE dirige a la economía española), mientras que el seguimiento coyuntural se realiza a partir de los datos de ejecución del Estado y los ofrecidos por la Balanza de Pagos, cuyos resultados se recogen puntualmente en el *Boletín estadístico* del Banco de España.

III.3.1.5.2. Transferencias de capital pagadas

Esta rúbrica de gasto agrupa los flujos pagados por las Administraciones Públicas a otros sectores institucionales, como las ayudas a la in-

(43) Comentados en el epígrafe III.3.1.1.4, al tratar de los ingresos fiscales.

(44) En la CN, las transferencias del Fondo Social Europeo (FSE) constituyen la partida más importante de los ingresos por cooperación internacional corriente. De acuerdo con este concepto, el INEM recoge estos ingresos entre las transferencias corrientes; el presupuesto del Estado, por el contrario, anota estos ingresos entre las transferencias de capital.

TRANSFERENCIAS DE CAPITAL PAGADAS Y RECIBIDAS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

mm y %

	<i>Valores corrientes</i>			<i>Tasas de variación</i>		<i>Porcentajes del PIB fiscal</i>		
	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1997-1996</i>	<i>1998-1997</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
PAGADAS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	1.480,4	1.327,6	1.520,5	-10,32	14,53	2,0	1,7	1,8
Por el Estado	874,0	572,4	577,1	-34,51	0,82	1,2	0,7	0,7
A empresas no financieras.....	759,5	513,5	514,0	-32,39	0,10	1,0	0,6	0,6
RENFE.....	91,4	114,3	113,4	25,01	-0,79	0,1	0,1	0,1
Deuda asumida.....	448,5	0,0	0,0	—	—	0,6	—	—
Varios.....	219,5	399,2	400,6	81,84	0,35	0,3	0,5	0,5
A otros sectores.....	114,5	58,9	63,1	-48,56	7,13	0,2	0,1	0,1
Por los organismos de la Administración Central.....	8,5	7,2	52,6	-15,26	633,71	0,0	0,0	0,1
Por las Comunidades Autónomas	487,2	564,1	642,0	15,78	13,81	0,6	0,7	0,8
Por las Corporaciones Locales.....	72,0	85,9	100,9	19,32	17,41	0,1	0,1	0,1
Por las Administraciones de Seguridad Social	38,8	98,0	147,9	152,81	50,92	0,1	0,1	0,2
RECIBIDAS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	831,6	744,3	753,7	-10,50	1,26	1,1	0,9	0,9
De la Unión Europea	626,6	551,9	630,9	-11,93	14,33	0,8	0,7	0,7
FEDER.....	301,0	300,0	319,3	-0,33	6,43	0,4	0,4	0,4
Fondo de Cohesión.....	205,1	118,1	161,3	-42,42	36,62	0,3	0,1	0,2
Otros.....	120,5	133,8	150,3	11,00	12,37	0,2	0,2	0,2
Resto.....	205,0	192,4	122,8	-6,12	-36,21	0,3	0,2	0,1

Fuentes: INE, IGAE y Banco de España.

versión o las otras transferencias de capital. El cuadro III.8 recoge el reparto de estas transferencias, con algún detalle en el caso de las pagadas por el Estado.

La mayor fuente de divergencia entre el volumen de transferencias de capital que figuran en la contabilidad pública y el que se integra en la cuenta de capital del Estado en CN lo constituye el montante de deuda asumida, que en CN se computa como transferencia de capital pagada por las AAPP en el momento de su asunción, apareciendo como ingreso en la cuenta de capital de los agentes receptores de las mismas. En cambio, en la contabilidad presupuestaria, la asunción y amortización de tales deudas son consideradas como operaciones financieras.

La otra fuente de discrepancia entre el volumen de transferencias de capital que figura en la contabilidad pública y el que se recoge en las cuentas de CN constituye el diferente tratamiento recibido por las subvenciones de intereses para la adquisición de vivienda. En concreto, en contabilidad presupuestaria se contabilizan como transferencias de capital y en CN figuran dentro de la rúbrica de subvenciones.

La previsión y seguimiento coyuntural de las subvenciones y transferencias de capital de las Administraciones Central y de Seguridad Social se realiza a partir de los presupuestos iniciales y de las estadísticas de ejecución de los mismos, mientras que para las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales se basa en las series observadas en el pasado.

III.3.2. Los capítulos presupuestarios

Tal como se ha venido señalando a lo largo de todo el texto, la información disponible para el seguimiento de la coyuntura proviene, mayoritariamente, de cifras presupuestarias cuyo desglose y presentación se realiza en términos de lo que se denomina capítulos de ingresos y gastos, respectivamente. En esta sección se parte de esta información y se describe su distribución entre las distintas partidas de la cuenta de renta de las AAPP, señalando las principales correcciones que deben realizarse para efectuar la traslación de un procedimiento a otro.

III.3.2.1. Capítulos de ingresos

En el capítulo I de ingresos del Estado se encuentran los impuestos directos, que están constituidos, principalmente, por los provenientes del IRPF y del impuesto sobre sociedades, por lo que deben engrosar la rú-

brica de impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio, que figura en la cuenta de las AAPP en CN, con las siguientes matizaciones. Los ingresos obtenidos de las privatizaciones de empresas públicas, vía impuesto sobre sociedades, no son considerados como un ingreso no financiero en CN y, por lo tanto, deben ser eliminados al realizar la traslación. Además, el impuesto general sobre sucesiones y donaciones se integra en la rúbrica de ingresos de capital en CN. Asimismo, la cuota de derechos pasivos forma parte, en los presupuestos del Estado, de los ingresos por impuestos directos, mientras que en CN se integra en la partida de cotizaciones sociales, afectando tanto a las rúbricas de cotizaciones reales y ficticias como a las de prestaciones ligadas a cotizaciones reales y ficticias (45), y a la de remuneración de asalariados en el consumo público. En el caso de los presupuestos de la Seguridad Social, el capítulo I está constituido por las cotizaciones sociales, que deben figurar en la rúbrica de cotizaciones de la CN.

Por su parte, el capítulo II, de impuestos indirectos, se integra en la rúbrica de impuestos ligados a la producción e importación, pero debe corregirse de la parte que pertenece a la UE y que constituye un recurso en la cuenta del Resto del Mundo, tal como se ha detallado en el epígrafe III.3.1.1.1.

Los ingresos del capítulo III, de tasas, precios públicos y otros ingresos, se distribuyen entre las rúbricas de impuestos ligados a la producción e importación, de ingresos por transferencias e, incluso, de pagos por intereses o compras netas. Por su parte, los recargos por mora y apremio de la Seguridad Social, deben integrarse en la rúbrica de cotizaciones sociales.

El capítulo IV, de transferencias corrientes, recoge, especialmente, las que tienen lugar entre los agentes de las propias AAPP, que no aparecen en la cuenta consolidada, pero que en las cuentas desagregadas por agentes sí figuran como ingreso por transferencias corrientes provenientes de otras AAPP. La principal excepción la constituyen las transferencias procedentes del FSE y que se dirigen al INEM, que, en CN, forman parte de los ingresos por transferencias en concepto de cooperación internacional corriente.

El capítulo V, de ingresos patrimoniales, se integra en la rúbrica de otros ingresos y transferencias, una vez eliminados los procedentes de la enajenación de empresas públicas, que en CN no constituyen un ingreso no financiero, sino que se tratan como una variación de activos (46).

(45) Véase apéndice III.2 para una descripción detallada de esta traslación.

(46) Un tratamiento similar tienen las aplicaciones de tesorería que figuran en los presupuestos de la Seguridad Social.

La cifra que figura en el capítulo VI, de enajenación de inversiones, entra restando en la rúbrica de inversión pública. Por último, el capítulo VII, de ingresos por transferencias de capital, se debe repartir en CN entre transferencias corrientes y de capital, según la subpartida de la que se trate.

III.3.2.2. Capítulos de gastos

El dato que figura en el capítulo I, de gastos de personal (que incluye, además de los sueldos y salarios, las cotizaciones que paga el Estado como empleador y los pagos por clases pasivas), constituye una entrada en la rúbrica de remuneración de asalariados de la CN, como parte del consumo público, aunque requiere una serie de ajustes, que se detallan en el apéndice III.2 y que afectan a las partidas de cotizaciones y a las de prestaciones. En el caso de los Organismos Autónomos Administrativos, sin embargo, deben excluirse las prestaciones del mutualismo administrativo.

Por su parte, el capítulo II, de gastos corrientes en bienes y servicios, engrosa la rúbrica de compras netas (47), mientras que el III, de gastos financieros, se incluye en la de intereses efectivos.

La cifra que se recoge en el capítulo IV, de transferencias corrientes, se distribuye entre prestaciones sociales, subvenciones de explotación, transferencias entre AAPP, cooperación internacional y otras transferencias diversas, con la excepción de las que se dirigen a la Seguridad Social transferida. En este último caso y, tal como se ha detallado en el apartado III.3.1.3, deben distribuirse entre distintas partidas del gasto.

El capítulo VI (48), de inversiones reales, se distribuye entre inversión pública y compras netas, donde deben incluirse las que realiza el Ministerio de Defensa, tal como se ha detallado en el epígrafe III.3.1.4.

Por último, el capítulo VII, de transferencias de capital, se distribuye entre este tipo de transferencias, en CN, y subvenciones de explotación, según la subpartida de gasto de que se trate.

(47) Al igual que en el capítulo de gastos de personal, se excluyen las prestaciones del mutualismo administrativo.

(48) El capítulo V —«excedente corriente y fondos de amortización»— apenas tiene incidencia.

APÉNDICE III.1

DEFINICIÓN DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO: EL PIB FISCAL

Los criterios de convergencia en materia de finanzas públicas que establecen, por un lado, el Tratado de la Unión Europea (tanto en su articulado como en el anexo Protocolo nº 5 sobre Déficit Excesivo —PDE—), y, por otro lado, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento —PEC— se fijan en términos de las *ratios* de deuda y de déficit públicos en relación con el PIB. Por otra parte, algunas de las relaciones financieras entre el Presupuesto Comunitario y los países miembros se establecen tomando como base sus PNB relativos (49). Sin embargo, las definiciones del PNB utilizadas por los distintos países no eran completamente homogéneas entre sí, a pesar de que todas ellas toman como referencia conceptual el SEC-79 (50). Por esta razón, el Comité PNB de la Comisión Europea acometió los trabajos correspondientes de homogeneización, que se plasmaron en el Reglamento 89/130/CEE, Euratom (Directiva PNB). Adicionalmente, se han instrumentado sucesivas modificaciones mediante Decisiones de Consejo. Esta normativa es de obligado cumplimiento al calcular el PNB (y el PIB) con fines fiscales (Cuarto Recurso). No obstante, en España no se ha trasladado completamente a la *Contabilidad Nacional*, lo que ha provocado la coexistencia de dos PNB, el de la CN, o PNB «estadístico», y el que se deduce del Reglamento 89/130/CEE Euratom (Directiva PNB), o PNB «fiscal». Ello se ha traducido, también, en la existencia de dos PIB distintos.

Algunas de las discrepancias entre estos dos PNB afectan a las siguientes operaciones:

- Tratamiento de las loterías y apuestas del Estado. Las operaciones realizadas por el ONLAE se incluyen, en el marco de la *Contabilidad Nacional*, en la cuenta de renta de las Administraciones Públicas, y una parte pequeña se considera consumo público. Para el cálculo del PNB fiscal, sin embargo, la diferencia entre lo ingresado por ventas de loterías y lo pagado por premios ha de considerarse como una mayor producción de servicios destinados a la venta (consumidos finalmente por los

(49) Este es el caso, por ejemplo, de la recepción de algunos fondos estructurales o del Fondo de Cohesión o parte de la aportación a los recursos de la Unión Europea, que se hace depender del PNB de los países miembros.

(50) El SEC-79 es el Sistema Europeo de Cuentas Integradas, 2ª edición, 1979, Eurostat. Existe una traducción al castellano editada por el INE.

**MAGNITUD DE LAS DISCREPANCIAS ENTRE LAS RATIOS DEL SALDO Y DEUDA PÚBLICOS
DERIVADAS DE LA EXISTENCIA DEL PIB DE C.N. Y DEL PIB «FISCAL»**

mm y %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación	–2.169	–2.465	–2.450	–4.276	–4.138	–5.124	–3.449	–2.044	–1.498
<i>Porcentaje del PIB CN.....</i>	<i>–4,33</i>	<i>–4,49</i>	<i>–4,15</i>	<i>–7,02</i>	<i>–6,38</i>	<i>–7,34</i>	<i>–4,68</i>	<i>–2,62</i>	<i>–1,81</i>
<i>Porcentaje del PIB «fiscal»</i>	<i>–4,21</i>	<i>–4,36</i>	<i>–4,03</i>	<i>–6,83</i>	<i>–6,21</i>	<i>–7,14</i>	<i>–4,55</i>	<i>–2,56</i>	<i>–1,76</i>
Deuda pública (Protocolo)	22.628	25.213	28.628	36.949	40.877	46.055	52.005	53.988	55.730
<i>Porcentaje del PIB CN.....</i>	<i>45,11</i>	<i>45,87</i>	<i>48,40</i>	<i>60,53</i>	<i>63,05</i>	<i>66,00</i>	<i>70,52</i>	<i>69,31</i>	<i>67,43</i>
<i>Porcentaje del PIB «fiscal»</i>	<i>43,89</i>	<i>44,60</i>	<i>47,09</i>	<i>58,90</i>	<i>61,29</i>	<i>64,18</i>	<i>68,59</i>	<i>67,48</i>	<i>65,64</i>

Fuentes: INE e IGAE.

hogares) y, por lo tanto, la corrección incrementa el PNB (y el PIB) calculado en el marco de la CNE.

- Subvenciones a la enseñanza y al transporte. Las transferencias que realizan las AAPP a las unidades que producen servicios de enseñanza destinados a la venta, que son contabilizadas como subvenciones de explotación en la CNE, pasan a considerarse un mayor valor de la producción de estas unidades. Igualmente, el montante de la reducción de las tarifas de transporte realizada a determinadas categorías de hogares, que también son contabilizadas como subvenciones en la CNE, pasa a considerarse una mayor producción. En ambos casos, la mayor producción es consumida por los hogares, lo que implica un mayor PNB fiscal en relación con el «estadístico».
- Producción de los servicios de seguro. En CN, su cálculo se realiza teniendo en cuenta los rendimientos netos de las inversiones afectas a las provisiones técnicas. Ello provoca una sobrevaloración del consumo de los hogares que es preciso eliminar a la hora de calcular el PNB fiscal. El ajuste implica una reducción del PNB.

En la determinación del PNB «fiscal» (y del PIB) se ha añadido recientemente, sobre los ajustes anteriores, el resultado del denominado ejercicio sobre la exhaustividad. Este cálculo, concluido por el INE en marzo de 1999, consiste en añadir a la producción el resultado de todas aquellas actividades productivas, realizadas voluntariamente, que no se venían incluyendo en el PIB por ser ilegales o por no figurar en los registros fiscales, de la Seguridad Social, estadísticos u otros registros públicos, aunque de la información disponible no puede deducirse hasta qué punto ha sido completada la incorporación de todas ellas.

Con todo ello, el PIB fiscal ha resultado ser un 2,7 % superior al PIB de la CN (con cifras de 1998), de los que unos 2,2 puntos corresponden a este último ajuste, provocando que las series de necesidad de financiación de las AAPP y de la deuda pública, cuando se calculan en porcentajes del PIB, dependan del PIB elegido (véase esquema A.III.1).

Todo indica que cuando el INE elabore la CNE con la metodología del SEC-95 terminará esta duplicidad en el PIB, y el INE introducirá en la serie oficial de la CNE el resultado de la armonización emprendida por Eurostat.

APÉNDICE III.2

COTIZACIONES Y PRESTACIONES SOCIALES EN EL MARCO DE LA CONTABILIDAD NACIONAL

III.2.1. El marco de la *Contabilidad Nacional*

La *Contabilidad Nacional* se enfrenta a algunos problemas al intentar reflejar las relaciones económicas entre los agentes de la economía, teniendo que recurrir a la doble contabilización de ciertas operaciones (como las aportaciones que los empleadores hacen a determinados planes de pensiones de sus empleados o los pagos en concepto de indemnizaciones por despido) o suponer la existencia de algunos flujos entre los agentes para resaltar relaciones que se obvian en la realidad (como las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores). Aquellas duplicidades y estos flujos supuestos oscurecen, en ocasiones, el seguimiento de las anotaciones contables en el marco de la CN y, por tanto, la realización de análisis de coyuntura basados en el mismo. En este apéndice se trata de clarificar las relaciones contables que surgen entre los distintos sectores de la economía en relación con los flujos de cotizaciones y prestaciones sociales.

En primer lugar, se construye un esquema simplificado de relaciones entre los distintos agentes, en función de sus operaciones con las cotizaciones y las prestaciones. Posteriormente, se elabora un análisis más detallado de algunas relaciones entre los sectores de Administraciones Públicas, Empresas y Hogares, en un marco más acorde con la CN.

III.2.2. Esquema simplificado de los flujos de cotizaciones y prestaciones

En este apartado se muestran los flujos de cotizaciones y prestaciones en un esquema simplificado, de manera que puedan ser adaptados fácilmente por el usuario a las cuentas y sectores de la CN. Para ello se agrupan los agentes de la economía en tres sectores hipotéticos: el de empleadores, el de hogares y el de organismos aseguradores. El primero, no solo da trabajo y paga salarios, sino que también proporciona un cierto volumen de prestaciones. Los hogares reciben la remuneración de asalariados, son los destinatarios de todas las prestaciones y pagan las cotizaciones sociales. Por último, los organismos aseguradores perciben

las cotizaciones reales con las que financian las prestaciones que conceden a los hogares.

Con el objeto de facilitar la comprensión de los flujos relacionados con las cotizaciones y las prestaciones sociales, se presentan las definiciones de estas operaciones según la CN (véase esquema A.III.2.1).

1. *La remuneración de asalariados* (R.10) comprende todos los pagos en dinero o en especie realizados por los empleadores en concepto de remuneración por el trabajo realizado por sus asalariados durante el período considerado, y se desglosa en:

- Sueldos y salarios brutos (R.101), que, a su vez, podemos considerar divididos en cotizaciones sociales reales a cargo de los asalariados (R.622), y en sueldos y salarios netos (SSN).
- Cotizaciones sociales reales a cargo de los empleadores (R.102).
- Cotizaciones sociales ficticias (R.103).

2. *Las cotizaciones sociales* (R.62 + R.63).

Las cotizaciones sociales reales (R.62) comprenden todos los pagos que las personas aseguradas o sus empleadores hacen, directamente o a través de un organismo recaudador, a instituciones que conceden prestaciones sociales, a fin de adquirir o mantener el derecho a estas prestaciones, y se desglosan en:

- Cotizaciones sociales reales a cargo de los empleadores (R.621 = R.102).
- Cotizaciones sociales a cargo de los asalariados (R.622).
- Cotizaciones sociales a cargo de los no asalariados (R.623).

Conceptualmente, las cotizaciones sociales reales las pagan los asalariados para adquirir o mantener el derecho a percibir un conjunto de prestaciones sociales, tales como las pensiones de jubilación, la prestación por desempleo, etc. Sin embargo, en la práctica son los empleadores los que ingresan directamente sus cotizaciones en las entidades aseguradoras —y frecuentemente también las cotizaciones sociales de los asalariados—, por lo que la única operación contable que debería aparecer es el ingreso de los empleadores en las entidades aseguradoras. La CN, no obstante, para resaltar el hecho de que las cotizaciones sociales reales (tanto a cargo de los empleadores como de los asalariados) las pagan estos últimos, crea unos flujos entre los agentes, suponiendo que los empleadores entregan las cotizaciones sociales reales a los hogares (integradas en la remuneración de asalariados) y que son estos, en últi-



ma instancia, los que las pagan a las entidades aseguradoras (véanse las cuentas de explotación de los empleadores y de renta de los trabajadores del esquema A.III.2.1).

Las cotizaciones sociales de los no asalariados no presentan problemas especiales y aparecen como un flujo desde el sector de los hogares al sector de organismos aseguradores.

Las cotizaciones sociales ficticias (R.63 = R.103) representan la contrapartida (contable) de las prestaciones sociales proporcionadas directamente, es decir, fuera de todo circuito de cotizaciones (por lo que su financiación procede de los ingresos globales generados en el proceso productivo), por los empleadores a sus asalariados o antiguos asalariados y a otros derechohabientes.

Las prestaciones sociales que los empleadores otorgan directamente (determinados planes de pensiones, indemnizaciones por despido, incapacidad transitoria a su cargo, etc.) tienen un carácter dual. Por una parte, como su propio nombre indica, son auténticas prestaciones sociales. Por otra, forman parte de los compromisos salariales de los empleadores (aunque no necesariamente se trate de obligaciones legales o reglamentarias). Por ello, la CN obliga a su doble contabilización entre los empleos del sector de empleadores: aparecen entre los de la cuenta de renta, en cuanto que son prestaciones sociales, y entre los de la cuenta de explotación, formando parte de la remuneración de asalariados, en cuanto que son un coste salarial. Esta doble contabilización se refleja en la cuenta de renta del sector de los hogares, donde aparecen dos veces entre los recursos. Para no falsear los saldos de la cuenta de renta de ambos sectores, la CN crea un flujo ficticio de cotizaciones que se supone que los asalariados pagan a los empleadores, con lo que se compensa la doble contabilización (véanse las cuentas de explotación de los empleadores y de renta de los empleadores y de los hogares).

3. *Las prestaciones sociales* (R.64) comprenden todas las transferencias corrientes, en dinero o en especie, proporcionadas a los hogares con intervención de un tercero (es decir, de una unidad que no sea un hogar) que son objeto de una asignación personal y que tienen como fin cubrir las cargas que para los hogares se derivan de la aparición o existencia de ciertos riesgos o necesidades, y sin que haya una contrapartida equivalente y simultánea del beneficiario. Las principales consecuencias que se desprenden de la definición son que los hogares son siempre los beneficiarios de las prestaciones y que todos los sectores pueden suministrarlas. Se desglosan en:

- Prestaciones sociales ligadas a cotizaciones reales (R.641).

- Prestaciones sociales que corresponden a cotizaciones ficticias (R.642).
- Otras prestaciones sociales (R.643), es decir, aquellas proporcionadas por las Administraciones Públicas e instituciones privadas sin fines de lucro al margen de todo sistema de cotizaciones o al margen de vínculo laboral.

En el esquema A.III.2.1 se resumen todas estas relaciones. Puede verse cómo la remuneración de asalariados (bruta, puesto que incluye todas las cotizaciones), que constituye un empleo en la cuenta de explotación de los empleadores, pasa a ser un recurso en la cuenta de renta de los hogares. Estos, por su parte, entregan las cotizaciones reales (a cargo de empleadores y a cargo de asalariados) a los organismos aseguradores, añadiendo las cotizaciones de los no asalariados, que están incluidos en el sector de hogares (51). Además, aunque su coste (flujo R.103) ya se incluyó formando parte de la remuneración de asalariados, las prestaciones pagadas directamente por los empleadores a los hogares de asalariados (flujo R.642) se recogen, ahora, como un empleo en la cuenta de renta de los empleadores y como un recurso en la de los hogares, por lo que se crea el flujo de las cotizaciones sociales ficticias (flujo R.63) para no falsear el saldo de las cuentas de renta. Finalmente, podemos ver que los organismos aseguradores entregan a los hogares las prestaciones sociales ligadas a cotizaciones reales (flujo R.641) y que estos reciben todas las otras prestaciones sociales [flujo R.643 (52)].

III.2.3. El marco contable

En este apartado se insertan los flujos descritos en el anterior, en un marco más acorde con la CN. No obstante, dado el objetivo general del libro, el centro de la descripción lo constituirán las cuentas de las Administraciones Públicas, aunque con una presentación simplificada.

El esquema A.III.2.2 solo incluye las cuentas de explotación de las empresas y del Estado, en su función de empleadores. Obviamente, todas las Administraciones Públicas pagan remuneración de asalariados a sus empleados, pero solo se presenta la cuenta del Estado porque únicamente en este agente el flujo de cotizaciones sociales ficticias alcanza un volumen de cierta entidad. En cuanto a las cuentas de renta, el desglose realizado

(51) Ni en el caso de las empresas ni en el de los no asalariados se detallan los recursos que les permiten financiar los gastos descritos en este apéndice, o cualquier otro tipo de gastos, porque no son necesarios para seguir el curso de la argumentación.

(52) El sector hipotético de los empleadores, en cuanto que está diseñado para destacar los flujos relacionados con los vínculos laborales, no paga este tipo de prestaciones.

ESTADO Cta. de Explotación				EMPRESAS Cta. de Explotación			
E		R		E		R	
	RAES SSBES CRES CFES				RAEM SSBEM CREM CFEM		
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Cta. de Renta				EMPRESAS Cta. de Renta			
E		R		E		R	
	CDPES CRAES + CRAEM CRES + CREM CRNA CFES CRI/ CRP		CDPES CFES		CRAES + CRAEM CRES + CREM CRNA CFES CRI/ CRP		CRAES + CRAEM CRES + CREM CRNA CFEM CFES CRI/ CRP
PCP PRES PFES PNES PD PDB CRI PE SBE PS			PCP PRES PFES PNES				RAES + RAEM SSBES + SSBEM CRES + CREM CFES + CFEM PFEM PCP PRES PFES PNES PD PDB CRI PE PS

RAES/RAEM: Remuneración de asalariados del Estado/de las empresas.
SSBES/SSBEM: Sueldos y salarios brutos del Estado/de las empresas.
CRES/CREM: Cotizaciones sociales reales a cargo del Estado/de las empresas.
CFES/CFEM: Cotizaciones sociales ficticias a cargo del Estado/de las empresas.
CDPES: Cuota derechos pasivos a cargo de asalariados del Estado.
CRAES/CRAEM: Cotizaciones sociales reales a cargo de asalariados del Estado/de las empresas.
CRNA: Cotizaciones sociales reales de no asalariados.
CRP: Cotizaciones sociales reales a cargo de los parados.
CRI: Cotizaciones sociales reales con cargo al INEM.

PCP: Pensiones de clases pasivas.
PRES: Prestaciones sociales ligadas a cotizaciones reales pagadas por el Estado.
PFES/FFEM: Prestaciones sociales ligadas a cotizaciones ficticias pagadas por el Estado/las empresas.
PNES: Prestaciones sociales no ligadas a cotizaciones pagadas por el Estado.
PD: Prestaciones sociales por desempleo totales.
PDB: Prestaciones por desempleo brutas.
PE: Prestaciones sociales por políticas activas de empleo.
PS: Resto de prestaciones sociales de la Seguridad Social.
SBE: Subvenciones de explotación abonadas por la Seguridad Social.

es función de los flujos que ha parecido interesante destacar. En última instancia, se presenta una cuenta consolidada de las AAPP.

1. Estado: remuneración, cotizaciones y prestaciones

En la cuenta de explotación del Estado, la remuneración de asalariados (**RAES**) se contabiliza por su importe total, que incluye, además de los sueldos y salarios brutos de cotizaciones sociales a cargo de los asalariados (**SSBES**), las cotizaciones reales que el Estado (**CRES**) ha de pagar por una parte de sus asalariados (los que no están incluidos en el sistema de clases pasivas) a las Administraciones de Seguridad Social, y las cotizaciones sociales ficticias (**CFES**) (53). Estas últimas se calculan restando las retenciones realizadas sobre las nóminas del personal en activo —la cuota de derechos pasivos— del volumen total de pensiones abonadas directamente por el Estado (PCP-CDPES). El total de la remuneración es, por tanto, un empleo en la cuenta de explotación del Estado y un recurso en la cuenta de renta de los hogares.

Los hogares destinan la remuneración recibida del Estado a diversos usos. Entregan las cotizaciones reales a cargo del Estado (**CRES**) a sus destinatarias últimas, las Administraciones de Seguridad Social. Pero, además, añaden las cotizaciones sociales a su cargo: de sus salarios, unos pagan la cuota de derechos pasivos al Estado (**CDPES**) y otros su parte de cotizaciones a la Seguridad Social (**CRAES**) (54). De esta manera, todas estas rúbricas constituyen un empleo en la cuenta de renta de los hogares y un recurso en las del Estado o de la Seguridad Social, y, por tanto, en la cuenta consolidada de las Administraciones Públicas.

Por otra parte, el Estado tiene a su cargo un volumen apreciable de prestaciones sociales (casi un 8 % de las pagadas por las Administraciones Públicas), que constituyen un empleo en su cuenta de renta y un recurso en la de los hogares. Mientras que una minoría está formada por las prestaciones no ligadas a cotizaciones (**PNES**), como las pensiones

(53) Para el cálculo de las cotizaciones ficticias, la CN distingue entre varios sistemas de pensiones, cuyo tratamiento diferencial no se hace necesario, porque no son de aplicación al caso del Estado. En el caso concreto de sistemas de jubilación organizados por Administraciones Públicas o por empresas públicas en favor de sus funcionarios y que no suponen ninguna constitución de reservas, es el salario bruto (sin restar ninguna clase de cotización) el que se incluye en la remuneración de asalariados. A los trabajadores se les retiene una parte del importe de su nómina, que se considera una cotización social real de los asalariados. En este caso, el montante de las cotizaciones sociales ficticias debe calcularse como diferencia entre las pensiones pagadas y las retenciones citadas, bajo la hipótesis de una relación estable y normal entre el número de agentes en activo y el número de pensionistas.

(54) Ambos tipos constituyen cotizaciones sociales reales a cargo de asalariados.

de guerra, por ejemplo, la mayor parte está relacionada con el vínculo laboral entre el Estado y sus asalariados o antiguos asalariados, y se corresponde con los pagos por clases pasivas del capítulo de gastos de personal del Presupuesto del Estado (**PCP**). La CN divide estas últimas en dos categorías: las prestaciones sociales ligadas a cotizaciones reales (**PRES**), que coincide en volumen con la cuota de derechos pasivos, al considerarse financiadas por esta, quedando el resto constituido por las prestaciones sociales ligadas a cotizaciones ficticias (**PFES**), que costea el Estado. Como este coste tiene un carácter dual, puesto que, como ya hemos visto, forma parte de los compromisos salariales y al mismo tiempo constituye una auténtica prestación social, la CN obliga a su doble contabilización. Naturalmente, esta duplicidad afecta tanto al saldo del Estado (donde figura dos veces entre los empleos (**CFES** y **PFES**) como al de los hogares (donde consta dos veces en la columna de recursos). Para anular este efecto no deseado y obtener un saldo correcto, la CN ha creado un flujo ficticio de cotizaciones (**CFES**) que se supone que los hogares pagan al Estado, siendo un empleo de los primeros y un recurso del segundo.

2. Empresas: remuneración, cotizaciones y prestaciones

En la cuenta de explotación de las empresas, la remuneración de asalariados (RAEM) se contabiliza por el importe total, que incluye, además de los sueldos y salarios brutos de cotizaciones de los asalariados (SSBEM), las cotizaciones reales a cargo de las empresas (CREM) y las cotizaciones sociales ficticias (CFEM). Esta remuneración es, por tanto, un empleo en la cuenta de explotación de las empresas y un recurso en la cuenta de renta de los hogares.

Los hogares entregan las cotizaciones reales tanto a cargo de las empresas como de los asalariados a sus destinatarias últimas, las Administraciones de Seguridad Social (CREM y CRAEM). Cabe añadir que en el sector de hogares se encuentran algunas unidades productivas (los autónomos, por ejemplo) que costean la totalidad de sus propias cotizaciones sociales, pagándolas directamente a la Seguridad Social (CRNA). Todas las rúbricas de cotizaciones constituyen un empleo en la cuenta de los hogares y un recurso en las de la Seguridad Social y, por tanto, en la cuenta consolidada de las Administraciones Públicas.

Por otra parte, las empresas tienen a su cargo un cierto volumen de prestaciones relacionadas con el vínculo laboral con sus asalariados o antiguos asalariados: son las prestaciones ligadas a cotizaciones ficticias (PFEM). Estas prestaciones constituyen un empleo en la cuenta de renta de las empresas y un recurso en la de los hogares. En repetidas ocasio-

nes se ha subrayado que este coste tiene un carácter dual, puesto que forma parte de los compromisos salariales y, al mismo tiempo, constituye una auténtica prestación social, por lo que la CN obliga a su doble contabilización. Esta duplicidad afecta tanto al saldo del sector de empresas (donde figura dos veces entre los empleos) como al de los hogares (donde consta dos veces en la columna de recursos), por lo que se establece el flujo ficticio de cotizaciones (CFEM) que se supone que los hogares pagan a las empresas, siendo un empleo de los primeros y un recurso de estas últimas, con el fin de obtener un saldo correcto.

3. *Seguridad Social: prestaciones y subvenciones de explotación*

En los dos puntos anteriores se han descrito los flujos de cotizaciones que las Administraciones de Seguridad Social reciben de otros sectores de la economía. Con estos ingresos se financia la mayor parte de las prestaciones otorgadas por estas Administraciones. En estos gastos, parece conveniente distinguir entre los relacionados con el desempleo, con las políticas activas de empleo y con el resto de prestaciones.

En la cuenta de renta de la Seguridad Social, las prestaciones por desempleo se contabilizan por el importe total (*PD*), que incluye, además de lo que podemos denominar prestaciones brutas (*PDB*), las cotizaciones que el INEM, como entidad encargada de la gestión de estas prestaciones, paga a otras Administraciones de Seguridad Social por contingencias comunes de los desempleados (*CRI*). Estos gastos son, por tanto, un empleo en la cuenta de renta de la Seguridad Social y un recurso en la cuenta de renta de los hogares.

Los hogares entregan las cotizaciones reales a cargo del INEM a sus destinatarias últimas, las Administraciones de Seguridad Social (*CRI*). Pero, además, añaden las cotizaciones sociales a cargo de los parados (*CRP*). Todas estas rúbricas constituyen un empleo en la cuenta de los hogares y un recurso en la de la Seguridad Social y, por tanto, en la cuenta consolidada de las Administraciones Públicas.

Por su parte, los gastos relacionados con las políticas activas de empleo tienen la consideración de prestaciones sociales (*PE*) cuando los receptores de los beneficios son los hogares, y de subvenciones de explotación (*SBE*) cuando las beneficiarias son las empresas a las que corresponden bonificaciones de cotizaciones sociales empresariales. Así pues, estos gastos forman parte de los empleos en la cuenta de renta de la Seguridad Social y de los recursos en las cuentas de renta de los hogares o de las empresas.

Finalmente, la Seguridad Social proporciona otro tipo de prestaciones sociales (*PS*), como las pensiones de jubilación, las pensiones no contributivas, la incapacidad temporal, la ayuda familiar, etc. Todas ellas constituyen empleos para la cuenta de renta de la Seguridad Social y recursos para la de los hogares.

BIBLIOGRAFÍA

- AHN, N. y UGIDOS, A. (1995). «Duration of Unemployment in Spain: Relative Effects of Unemployment Benefit and Family Characteristics», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 57, pp. 249-264.
- ALBA-RAMÍREZ, A. y FREEMAN, R. (1990). *Jobfinding and Wages when Longrun Unemployment is Really Long: the case of Spain*, NBER Working Paper 3409.
- ALBI, E., CONTRERAS, C., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y ZUBIRI, I. (1994). *Teoría de la Hacienda Pública*, Ariel Economía.
- ALLINGHAM, M. G. y SANDMO, A. (1972). «Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis», *Journal of Public Economics*, 1 (3/4).
- ALONSO, C. y BENTOLILA, S. (1992). *La relación entre la inversión y la «q» de Tobin en las empresas industriales españolas*, Documento de Trabajo nº 9203, Servicio de Estudios, Banco de España.
- ÁLVAREZ, R. (1988). «Las necesidades públicas en España: niveles de cobertura», revisión de la versión aparecida en el nº 36 de *Hacienda Pública Española* (Madrid, 1975).
- ALWORTH, J. S. y FRITZ, W. (1989). «Capital mobility and the cost of capital under certainty and effective tax rates in Europe», en M. Funke (ed.), *Factors in business investment*, Springer-Verlag, Berlín.
- ANDRÉS, J. (1994). «Los salarios agregados y el paro en España: un examen de los estudios empíricos existentes», en O. Blanchard y J. Jimeno (coords.), *El paro en España: ¿Tiene solución?*, CEPR-Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España, Madrid, pp. 61-102.
- ANDRÉS, J. y GARCÍA, J. (1992). «Principales rasgos del mercado de trabajo español ante 1992», en J. Viñals (ed.), *La economía española ante el Mercado Único Europeo*, Alianza, Madrid.
- ÁREA DE ESTADÍSTICA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1996). *El tipo efectivo de cotización a la Seguridad Social y la distribución de las empresas*, Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de Trabajo nº 22/1996.
- ARGIMÓN, I. (1991). «La tasa de ahorro en España: 1964-1989», *Moneda y Crédito*, 192.
- (1996). *El comportamiento del ahorro y su composición: evidencia empírica para algunos países de la Unión Europea*, Estudios Económicos, nº 55, Servicio de Estudios, Banco de España.
- ARGIMÓN, I. y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1987). *Traslación e incidencia de las cotizaciones sociales por niveles de renta en España, 1980-1984*, Fundación FIES-CECA, Documento de Trabajo nº 01/1987.
- ARGIMÓN, I., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y SALAS, R. (1987). «¿Quién pagaba los impuestos indirectos en España? Un ejercicio de reparto de la carga impositiva indirecta en 1980», *Hacienda Pública*, nº 104, pp. 99-127.

- ARGIMÓN, I. y MARÍN, J. (1989). *La progresividad de la imposición sobre la renta*, Estudios Económicos, nº 43, Servicio de Estudios, Banco de España.
- ARGIMÓN, I., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., MARTÍN, M. J. y ROLDÁN, J. M. (1993). *Productividad e infraestructuras en la economía española*, Documento de Trabajo nº 9313, Servicio de Estudios, Banco de España.
- ARGIMÓN, I., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y ROLDÁN, J. M. (1993). «Ahorro, riqueza y tipos de interés en España», *Investigaciones Económicas*, 17.
- (1994). *Inversión privada, gasto público y efecto expulsión: evidencia para el caso español*, Documento de Trabajo nº 9424, Servicio de Estudios, Banco de España.
- (1997). «Public spending crowding-out in some OECD countries», *Applied Economics*, vol. 29, nº 8, agosto, pp. 1001-1010.
- ARGIMÓN, I., ARTOLA, C. y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1997). *Empresa pública y privada: titularidad y eficiencia relativa*, Documento de Trabajo nº 9723, Servicio de Estudios, Banco de España.
- ATKINSON, A. B. (1970). «On the measurement of inequality», *Journal of Economic Theory*, nº 2, pp. 244-263.
- ATKINSON, A. B. y STIGLITZ (1988). *Lecciones sobre economía pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- AYALA, L. y MARTÍNEZ, R. (1991). *La medición de los efectos redistributivos del gasto público*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, Documento de Trabajo nº 9117.
- BAJO-RUBIO, O. y SIMÓN-SOSVILLA, S. (1993). «Does public capital affect private sector performance? An analysis of the Spanish case, 1964-88», *Economic Modelling*, vol. 10, nº 3, abril, pp. 179-184.
- BALLABRIGA, F. C. y SEBASTIÁN, M. (1993). «Déficit público y tipos de interés en la economía española: ¿existe evidencia de causalidad?», *Revista Española de Economía*, vol. 10, nº 2, pp. 283-306.
- BANCO DE ESPAÑA. *Informe anual*, varios años.
- BANDRÉS, E. (1990). *Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- (1993). «La eficacia redistributiva de los Gastos Sociales. Una aplicación al caso español (1980-1990)», en I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Fundación Argentaria, vol. VII, Madrid.
- BENELBAS, L., MANZANEDO, L. y SASTRE, L. (1986). «Sustitución de la cuota empresarial por impuestos indirectos en España», *Información Comercial Española*, octubre.
- BLANCHARD, O. J. (1985). «Debt, deficits and finite Horizons», *Journal of Political Economy*.
- (1990). *Suggestions for a new set of fiscal indicators*, OECD Economics and Statistics Department, Working Papers, nº 79.
- BLANCHARD, O. J. y SUMMERS, L. H. (1984). «Perspectives on High Ward Interest Rates», *Brooking Papers on Economic Activity*, nº 2.
- BLANCO, J. (1992). «Los efectos del seguro de desempleo sobre la actividad laboral y las horas trabajadas», *Moneda y Crédito*, 195.
- (1995). «La duración del desempleo en España», en J. Dolado y J. Jimeno (comp.), *Estudios sobre el funcionamiento del mercado de trabajo español*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.
- BLINDER, A. S. y SOLOW, R. M. (1973). «Does Fiscal Policy Matter?», en A. S. Blinder (ed.), *Macroeconomics under Debate*, Harvester Wheatsheaf, 1989.

- BOVER, O., ARELLANO, M. y BENTOLILA, S. (1996). *Duración del desempleo, duración de las prestaciones y ciclo económico*, Estudios Económicos, nº 57, Servicio de Estudios, Banco de España.
- BRIONES, J., ESTRADA, Á. y HERNANDO, I. (1993). *Evaluación de los efectos de reformas en la imposición indirecta*, Documento de Trabajo nº 9306, Servicio de Estudios, Banco de España.
- BUISÁN, A. y GORDO, E. (1997). *El sector exterior en España*, Estudios Económicos, nº 60, Servicio de Estudios, Banco de España.
- CALERO, J. (1996). *Financiación de la Educación Superior en España: sus implicaciones en el terreno de la Equidad*, Fundación BBV.
- CALONGE, S. y MANRESA, A. (1997). «Consecuencias redistributivas del Estado de Bienestar en España: un análisis empírico desagregado», *Moneda y Crédito*, 204.
- CAMARERO, M., ESTEVE, V. y TAMARIT, C. R. (1997). *Gasto público y consumo privado en España: ¿Sustitutivos o complementarios?*, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, WP-EC 97-07.
- CASTAÑER, J. M. (1991). «El efecto redistributivo del IRPF 1982-1988», HPE Monografías nº 2/1991.
- CASTELLS, A. y PARELLADA, M. (1993). «Los desequilibrios territoriales en España», en I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Fundación Argentaria, vol. IX, Madrid.
- CEBRIÁN, I., GARCÍA, C., MURO, J., TOHARIA, L. y VILLAGÓMEZ, E. (1995). «Prestaciones por desempleo, duración y recurrencia del paro», en J. Dolado y J. Jimeno (comp.), *Estudios sobre el funcionamiento del mercado de trabajo español*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Madrid.
- COMÍN, F. (1985). *Fuentes cuantitativas para el estudio del sector público en España. 1801-1980*, Instituto de Estudios Fiscales, Monografía nº 40.
- (1996). *Historia de la Hacienda Pública. II. España (1808-1995)*, Editorial Crítica, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (1995). «Technical note: The Commission Services' Method for the Cyclical Adjustment of Budget Balances», *European Economy*, 60, 35-90.
- CUERVO, A. (1997). *La privatización de la empresa pública en España*, Ediciones Encuentro.
- DÍAZ, C., FUENTE, A. y HERRERA, C. (1990). *Evaluación del fraude en el IVA*, Instituto de Estudios fiscales, Documento de Trabajo, 9/90.
- DÍAZ, C. y DELGADO, M. L. (1992). «El coste de cumplimiento en el IRPF», Instituto de Estudios Fiscales, *Cuadernos de Actualidad*, 7.
- DÍAZ, C. y ROMERO, D. (1993). «Evaluación del fraude en el IVA. Serie 1986-1991», Instituto de Estudios fiscales, Papeles de Trabajo, 8/93.
- DOLADO, J. J., MALO DE MOLINA, J. L. y ZABALZA, A. (1986). «El desempleo del sector industrial», *Papeles de Economía Española*, 26.
- DOLADO, J. J., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y VIÑALS, J. (1997). *A cost-benefit analysis of going from low inflation to price stability in Spain*, Documento de Trabajo nº 9728, Servicio de Estudios, Banco de España.
- ESCOBEDO, I. (1989). «Un análisis empírico de los efectos finales producidos sobre el empleo industrial por el sistema de financiación de la Seguridad Social española, 1975-1983», *Investigaciones Económicas*, XV.
- ESPITIA, M., HUERTA, E., LECHA, G. y SALAS, V. (1989). «Inversión, coste de uso de capital e impuestos en la economía española, 1965-1984», en *Estímulos*

- fiscales a la inversión a través del Impuesto de Sociedades*, Papeles de trabajo, 1/88, Instituto de Estudios Fiscales.
- ESTEVE, V. y TAMARIT, C. R. (1994). «Determinantes de los tipos de interés reales a largo plazo en la economía española», *Revista de Economía Aplicada*, vol. XVII, nº 5, pp. 27-50.
- (1996). «Déficit públicos, expectativas inflacionarias y tipos de interés nominales en la economía española», *Moneda y Crédito*, nº 203.
- ESTRADA, Á., DE CASTRO, F., HERNANDO, I. y VALLÉS, J. (1997). *La inversión en España*, Estudios Económicos, nº 61, Servicio de Estudios, Banco de España.
- ESTRUCH, A. (1996). *Desigualdad y política redistributiva. Una estimación de la incidencia de los gastos sociales en España a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares (1990-1991)*, Editorial CEDECS, Economía, Barcelona.
- FERNÁNDEZ, M., PONZ, J. M. y TAGUAS, D. (1994). *Algunas reflexiones sobre la fiscalidad del factor trabajo y la sustitución de cuotas a la Seguridad Social por imposición indirecta*, Documento de Trabajo, d-94004, Dirección General de Planificación, Ministerio de Economía y Hacienda, julio.
- FRIEDMAN, B. (1978). *Crowding-out or crowding-in?, Economic Consequences of Financing Governments Deficits*.
- FUENTES QUINTANA, E. (dir.) (1973). *Informe sobre el sistema tributario español*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda.
- (1976). *Sistema tributario español. Criterios para su reforma*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda.
- (1990). *Hacienda pública: introducción y presupuesto*, Madrid.
- (1990). *Hacienda pública: principios y estructura de la imposición*, Madrid.
- (1993). «La tardía e inacabada modernización del sector público español», *Papeles de Economía Española*, nº 57.
- et al. (1997). *La hacienda en sus ministros: franquismo y democracia*, Pressas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza.
- GARCÍA, J., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y ZABALZA, A. (1989). «El coste de eficiencia de la tributación familiar en España», *Moneda y Crédito*, 188.
- GARCÍA, J. y LOSA, A. (1995). «Los efectos redistributivos regionales de las prestaciones económicas contributivas de la Seguridad Social», *Hacienda Pública Española*, nº 132 - 1/1995.
- GARCÍA, I. y MOLINA, J. A. (1998). «Household labor supply with rationing in Spain», *Applied Economics*, vol. 30, nº 12, diciembre, pp. 1557-1570.
- GIMENO, J. A. (1993). «Incidencia del Gasto Público por Niveles de Renta (España 1990 vs 1980)», en I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Fundación Argentaria, vol. VII, Madrid.
- GINER, E. (1991). *Inversión y «ratio q» de Tobin: Estudio empírico con datos empresariales españoles*, tesis doctoral, Universidad de Zaragoza.
- GINER, E. y SALAS, V. (1994). «Análisis económico de los estímulos fiscales a la inversión en la empresa española», ICE, junio 1994, nº 730, pp. 33-42.
- GIORNO, C., RICHARDSON, P., ROSEVEARE, D. y NOORD, P. VAN DEN (1995). *Estimating potential output, output gaps and structural budget balances*, OECD Economics Department Working Papers nº 152.
- GÓMEZ, Á. L. (1993). *Indicadores de la política fiscal: una aplicación al caso español*, Documento de Trabajo nº 9304, Servicio de Estudios, Banco de España.

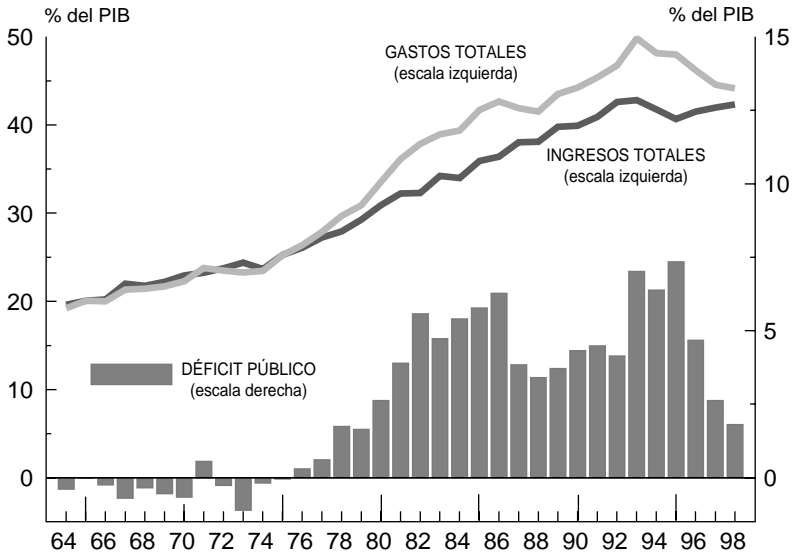
- GÓMEZ, Á. L. y ROLDÁN, J. M. (1995). *Análisis de la política fiscal en España con una perspectiva macroeconómica (1988-1994)*, Estudios Económicos, nº 53, Servicio de Estudios, Banco de España.
- GÓMEZ SALA, J. S. (1987). «Efectos económicos de las pensiones públicas. Análisis del caso español», *Hacienda Pública Española*, 37.
- (1989). *Pensiones públicas, ahorro y oferta de trabajo. Análisis del caso español*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- (1993). «Actividad laboral y protección pública a la vejez: un análisis internacional», *Hacienda Pública Española*, 126, 3/1993.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1988). *Inflación e imposición personal sobre la renta en España, 1979-1988*, Documentos de Trabajo, 17/1988, Fundación FIES/CECA.
- (1991). *Imposición personal e incentivos fiscales al ahorro en España*, Estudios Económicos, nº 46, Servicio de Estudios, Banco de España.
- (1992a). *¿En cuánto corregimos la doble imposición sobre los dividendos?*, Hacienda Pública Española, Monografía, nº 2/1992.
- (1992b). «El papel del sector público español en el proceso de integración económica en Europa», en J. Viñals (dir.), *La economía española ante el Mercado Único Europeo*, capítulo 6.
- (1993). «Política pública y convergencia: la modernización del sector público», *Papeles de Economía Española*, nº 57.
- (1994). «Sanidad, desarrollo y crecimiento económico», en G. López Casanovas (dir.), *Análisis económico del sector sanitario*, Servei Català de la Salut (Generalitat de Catalunya).
- (1995a). «Análisis comparado de la fiscalidad efectiva sobre los activos financieros en España», *Papeles de Economía Española*, 65, pp. 212-223.
- (1995b). «La doble imposición de los dividendos en la Unión Europea y en España», *Zergak, Gaceta Tributaria del País Vasco*, nº 2, pp. 83-91.
- (1996). «Presupuestos Generales del Estado para 1997: claves para un saneamiento duradero», *Cuadernos de Información Económica*, Fundación FIES, noviembre.
- (1997). «Fiscalidad efectiva del ahorro financiero en España: Evaluando las principales distorsiones», *Cuadernos de Información Económica*, 127, octubre, pp. 20-31.
- (1999). «Presupuestos Generales del Estado para 1999: en el umbral de la era del euro», *Cuadernos de Información Económica*, Fundación FIES.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y RAYMOND, J. L. (1987). «¿Son equivalentes deuda pública e impuestos? Teoría y evidencia», *Papeles de Economía Española*, nº 3, pp. 365-393.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., ROLDÁN, J. M. y SEBASTIÁN, M. (1992). *Cuestiones sobre política fiscal en España*, Documento de Trabajo nº 9209, Servicio de Estudios, Banco de España.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y SALAS, R. (1991). *Incidencia redistributiva del IVA*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. y SANZ, J. F. (1994). «La fiscalidad sobre el factor trabajo», *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, nº 25/26, septiembre-diciembre.
- HELLER, P. S., HAAS, D. H. y AHSAN, S. M. (1986). *A review of the fiscal impulse measure*, IMF Occasional paper, nº 44.

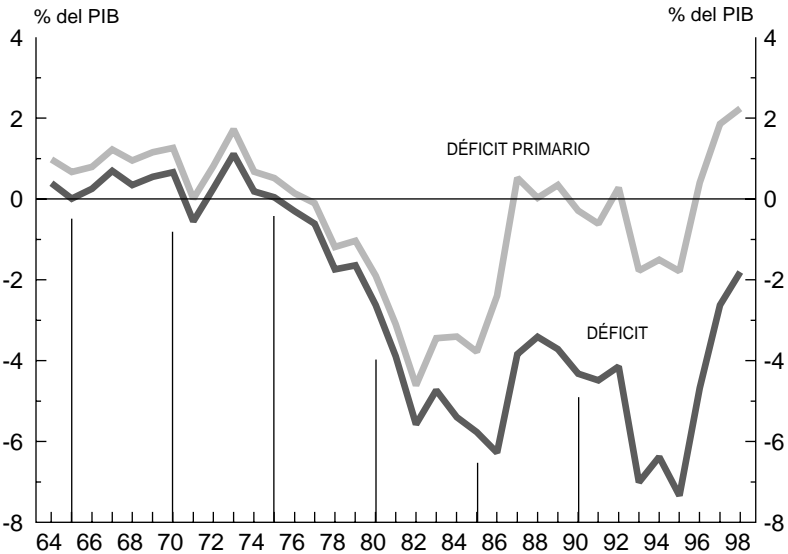
- HERCE, J. A. (1985). *Seguridad Social, decisiones individuales óptimas, comportamiento agregado y evidencia empírica en España: 1956-82*, Fundación Empresa Pública y Universidad Complutense, Documento de Trabajo nº 8503.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. (1999 a). *Some considerations regarding the calculation of cyclically adjusted public balances*, Documento EC/1999/14, Servicio de Estudios, Banco de España.
- (1999 b). «Algunas consideraciones sobre el cálculo del saldo público ajustado del ciclo», *Boletín económico*, Banco de España, marzo.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1992). *El Fondo de Compensación Interterritorial: Memoria de un Cambio*, Estudios de Hacienda Pública, IEF.
- JAEGER, A. (1993). «Structural Budget Indicators for the Major industrial Countries», *World Economic Outlook*, octubre.
- JHA, R. (1998). *Modern Public Economics*, Routledge, London.
- JIMÉNEZ, A., VICENTE, A., ACHURRA, J. L., QUÍLEZ, M^a T. y JACOB, F. (1993). «Impacto de las prestaciones sociales y su financiación en la renta familiar», en I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Fundación Argentaria, vol. II, Madrid.
- KAKWANI, N. C. (1977). «Measurement of tax progressivity: an international comparison», *The Economic Journal*, 87, marzo, pp. 71-80.
- KEHOE, T. et al. (1989). «Un análisis de equilibrio general de la reforma fiscal de 1986 en España», *Investigaciones Económicas*, XIII.
- KETHAN, C. P. y PODDAR, S. N. (1976). «Measurement of income tax progression in a growing economy: the Canadian experience», *Canadian Journal of Economics*, 9, pp. 613-629.
- LAGARES et al. (1990). *Fraude en el IRPF (1979-1987)*, Instituto de Estudios Fiscales, mimeo.
- LAMO, A. R. y DOLADO, J. J. (1993). «Un modelo de mercado de trabajo y la restricción de oferta en la economía española», *Investigaciones Económicas*, 17.
- LASHERAS, M. A., RABADÁN, I. y SALAS, R. (1993). «Política redistributiva del IRPF entre 1982 y 1990», en I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Fundación Argentaria, vol. VII, Madrid.
- (1994). «Efectos redistributivos del IRPF entre Comunidades Autónomas», *Hacienda Pública Española*, nº 129 - 2/1994.
- LÓPEZ I CASASNOVAS, G. y WAGSTAFF, A. R. (1997). «La financiación hospitalaria basada en la actividad en sistemas sanitarios públicos, regulación de tarifas y eficiencia: el caso de concertación hospitalaria en Cataluña», en López i Casasnovas, G. y Rodríguez Palenzuela, D. (coords.), *La regulación de los servicios sanitarios en España*, editorial Civitas.
- LÓPEZ NICOLÁS, A. (1993). «Microeconomic models of consumer demand and simulation of indirect tax reforms: An application with Spanish household data», Ph. D. Thesis, University Institute, Florencia.
- LOSA, A. y LAFUENTE, M. (1997). «Incidencia económica, desigualdad y efectos redistributivos regionales del acuerdo de participación de las Comunidades Autónomas de régimen común en el 30 % de los rendimientos territoriales del IRPF», *Hacienda Pública Española*, nº 140, 1/1997.
- MALDONADO, J. S. y GÓMEZ SALA, S. (1996). «Pensiones públicas, una revisión de sus efectos económicos y su financiación», *Hacienda Pública Española*, nº 137-2/1996.

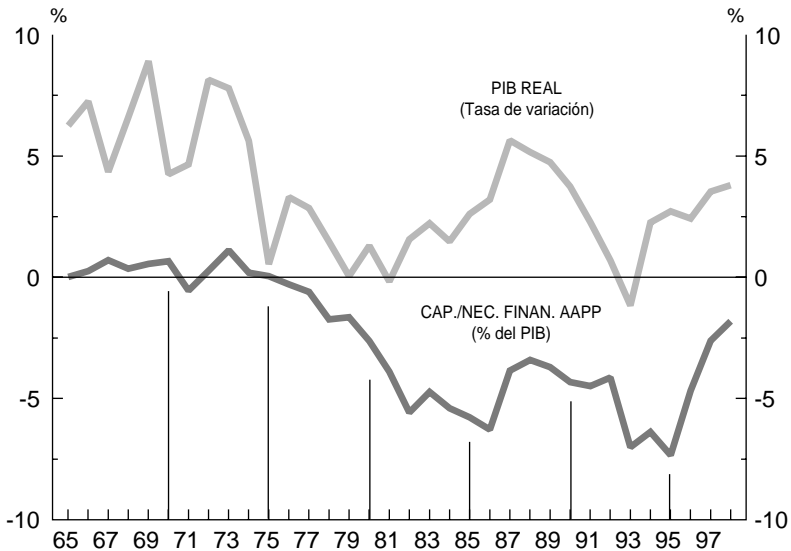
- MARCHANTE, A. J. (1993). «Consumo privado y gasto público: evidencia para la economía española», *Revista de Economía Aplicada*, vol. I, nº 1, pp. 125-149.
- MARÍN, J. (1996). *Metodología de previsión y análisis de la coyuntura macroeconómica*, Documento interno EC/1996/44, Servicio de Estudios, Banco de España.
- (1997). *Efectos estabilizadores de la política fiscal*, Estudios Económicos, nº 58, Servicio de Estudios, Banco de España.
- MARTÍ, M. (1991). «El impacto del seguro de desempleo en el mercado de trabajo y en la distribución de la renta», *Papeles de Economía Española*, 48.
- MARTÍN, A. y MORENO, L. (1989). *Los efectos de las pensiones de la Seguridad Social sobre la oferta de factores: Ahorro y trabajo. Una evidencia empírica*, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Documento de Trabajo nº 42, Madrid.
- (1990). «Efectos de las pensiones de la Seguridad Social sobre la oferta de trabajo en España», *Investigaciones Económicas*, 14, 2, segunda época, pp. 291-303.
- MAS, M., MAUDOS, J., PÉREZ, F. y URIEL, E. (1993). «Capital público y productividad de la economía española», *Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas*, WP-EC 93-08.
- MAULEÓN, I. (1987). «Determinantes y perspectivas de los tipos de interés», *Papeles de Economía Española*, nº 32, pp. 79-92.
- MAULEÓN, I. y PÉREZ, J. (1984). *Interest rates determinants and consequences for macroeconomic performance in Spain*, Documento de Trabajo, nº 8420, Banco de España.
- MAYO, R. y SALAS, R. (1993). «Incidencia redistributiva del IVA y los Impuestos Especiales. Incidencia de las Pautas de Gasto», en I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Fundación Argentaria, vol. VII, Madrid.
- MEDEL, B., MOLINA, A. y SÁNCHEZ, J. (1990). *Los efectos distributivos del Gasto Público en España*, Monografía nº 91 del Instituto de Estudios Fiscales.
- MELIS, F. (1992). «Notas sobre el fraude fiscal de las empresas españolas», Instituto de Estudios Fiscales, mimeo.
- MONASTERIO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998). *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Ariel, Barcelona.
- MURO, J., RAYMOND, J. L., TOHARIA, L. y URIEL, E. (1988). *Análisis de las condiciones de vida y trabajo en España*, Secretaría de Estado de Economía, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B. (1991). *Hacienda Pública teórica y aplicada*, Ed. McGraw-Hill, Madrid.
- MUSGRAVE, R. A. y THIN, T. (1948). «Income tax progression, 1929-48», *Journal of Political Economy*, 56, diciembre, pp. 498-514.
- MYLES, G. D. (1995). *Public economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- NADAL, M. (1994). «Una nota sobre la sustitución de cotizaciones sociales por IVA», *Cuadernos de Actualidad*, Instituto de Estudios Fiscales, 4/1994.
- OCDE (1994a). *España 1993-1994*, Estudios Económicos de la OCDE, París.
- (1994b). *Taxation and household savings*, OECD, París.
- PAZOS, M., SALAS, R. (1997). «Progresividad y redistribución de las transferencias públicas», *Moneda y Crédito*, nº 205.
- PECHMAN, J. A. y OKNER, B. (1974). *Who bears the tax burden*, Washington, Brookings.

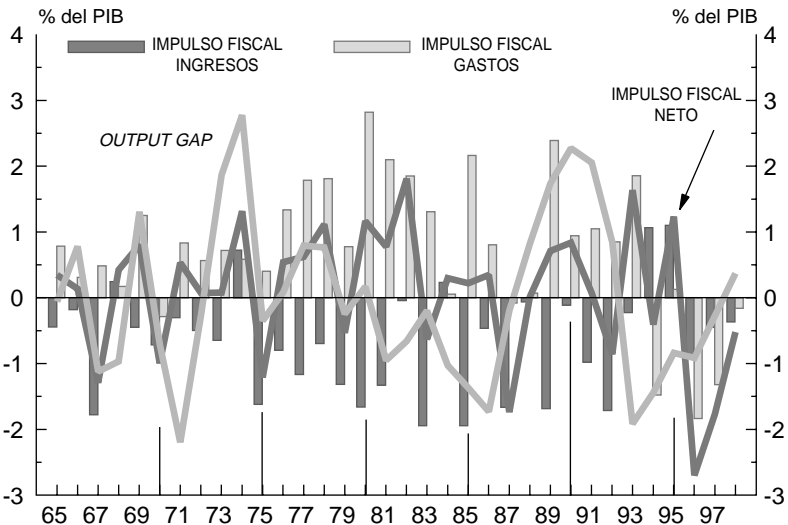
- PÉREZ INFANTE, J. I. (1997). «Análisis económico de la financiación de la Seguridad Social española», *Ekonomiaz*, nº 38, pp. 190-237.
- PÉREZ-VILLACASTÍN, E. y SALAS, V. (1992). *La progresividad y la capacidad redistributiva de la tarifa y las deducciones en el IRPF. 1982-1988*, IEF, Papel de trabajo nº 20/92.
- RABADÁN, I. y SALAS, R. (1996). *Impacto redistributivo de las cotizaciones sociales*, Instituto de Estudios Fiscales.
- RAYMOND, J. L. (1987). «Tipos impositivos y evasión fiscal en España: un análisis empírico», *Papeles de Economía*, nº 30/31, FIES.
- (1991). «Componentes automáticos y discrecionales en la evaluación de la política fiscal: algunas consideraciones sobre el presupuesto para 1992», *Cuadernos de Información Económica*, Fundación FIES, noviembre.
- (1992). «Salarios reales y empleo», *Papeles de Economía Española*, 52/53.
- (1993). *Gasto público y crecimiento económico: Un análisis de los efectos del tamaño del sector público en España en la Europa comunitaria*, Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Programa de Estudios sobre Economía del Sector Público, Documentos de Trabajo.
- (1995). «El comportamiento del consumo y la inversión en 1993», *Papeles de Economía Española*, nº 62, pp. 138-150.
- (1996). *El ahorro en España y en los países de la Unión Europea: evolución reciente y sustitución de ahorro público y privado*, Documentos de Trabajo nº 120, Fundación FIES.
- (1996). «El carácter estructural del déficit presupuestario», *Papeles de Economía Española*, nº 68, pp. 192-198.
- RAYMOND, J. L., GARCÍA, J. y POLO, C. (1987). «Factores explicativos de la demanda de empleo», *Papeles de Economía Española*, 26.
- RAYMOND, J. L., OLIVER, J. y PUJOLAR, D. (1998). «Fiscalidad y ahorro familiar en España», Instituto de Estudios Fiscales, mimeo.
- RAYMOND, J. L. y PALET, J. (1989). *Factores determinantes de los tipos de interés en España: el papel del «déficit esperado» del sector público*, Documentos de Trabajo nº 50, Fundación FIES, Madrid.
- REYNOLDS, M. y SMOLENSKY, E. (1977). «Post fisc distributions of income 1950, 1961, and 1970», *Public Finance Quarterly*, 5, pp. 419-438.
- ROLDÁN, J. M. (1992). *Diferencias de fiscalidad y libre movilidad de capitales en España y la CE*, Hacienda Pública Española, Monografías nº 2/1992.
- RUS, G. DE y NOMBELA, G. (1996). «Desregulación y privatización del transporte público urbano en España», en Herce, J. A. y De Rus, G. (coords.), *La regulación de los transportes en España*, Editorial Civitas.
- SALAS, R. y VILCHES, G. (1994). «La sustitución de cuotas a la Seguridad Social por IVA: resultados empíricos», Instituto de Estudios Fiscales, *Cuadernos de Actualidad*, 4/1994.
- SANCHÍS, J. A. (1996). «Privatización y eficiencia en el sector público español», *Revista de Economía Aplicada*, nº 10, vol. IV, pp. 65-92.
- SANZ, J. F. (1994). *Un análisis de las distorsiones impositivas sobre las rentas del capital en España a través del concepto de tipo impositivo efectivo*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense, Madrid, septiembre.
- SUITS, D. B. (1977). «Measurement of tax progressivity», *American Economic Review*, 67, pp. 747-752.

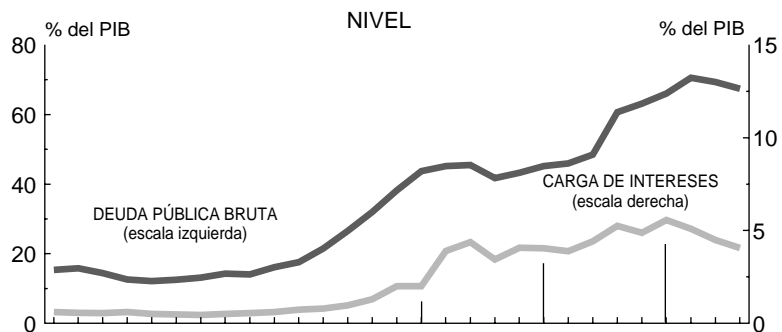
- THEIL, H. (1967). *Economics and information theory*, Amsterdam, North Holland.
- TRUYOLS, M. A. (1993). *El impuesto sobre sociedades en términos de Contabilidad Nacional*, Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de Trabajo, 2/93.
- UTRILLA, A. (1991). *Análisis de los efectos redistributivos del Fondo de Compensación Interterritorial*, Documento de Trabajo nº 72/1991, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.
- VALLE, V. (1989). «La eficacia del gasto público y las necesidades de la economía española», *Papeles de Economía Española*, 41.
- WULF, L. DE, (1981). «Incidence of Budgetary Outlays: Where do we go from here?», *Public Finance/Finance Publique*, vol. 36, nº 1, pp. 55-76.
- ZABALZA, A., MOLINA, C. y LASHERAS, M. A. (1987). *Una evaluación de la política de sustitución de cuotas de la Seguridad Social por IVA*, Dirección General de Planificación, Documentos de Trabajo, D-87001, enero.



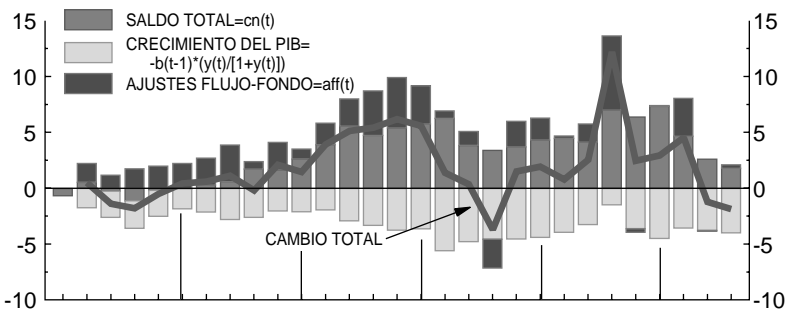








CAMBIO ANUAL Y FACTORES SUBYACENTES (a)



CAMBIO ANUAL Y FACTORES SUBYACENTES (b)

